

Québec, le 8 mai 2012

Monsieur Jacques Chagnon  
Président de l'Assemblée nationale

[REDACTED]

Monsieur le Président,

C'est avec plaisir que je vous transmets, à l'intention des membres de l'Assemblée nationale, le présent rapport proposant des modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Ce document est le résultat d'une réflexion en profondeur que nous avons menée sur la question.

Le 13 juin prochain marquera le 10<sup>e</sup> anniversaire de l'adoption de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et de la création de l'institution du Commissaire au lobbyisme du Québec. L'expérience acquise au cours des dix années de mise en œuvre de cette importante loi nous a permis d'en identifier les lacunes et les difficultés d'application.

Déjà en 2008, dans le cadre de la révision quinquennale de la Loi, la nécessité d'en modifier certains aspects était clairement invoquée par le ministre de la Justice et le commissaire au lobbyisme de l'époque et par nombre d'intervenants venus témoigner en commission parlementaire.

Dans le plan stratégique 2010-2013 du Commissaire au lobbyisme du Québec, un des objectifs consiste à proposer des modifications législatives propres à assurer une meilleure application des règles d'encadrement du lobbyisme. De plus, dans mes deux derniers rapports d'activité, j'ai réitéré la nécessité de procéder à une révision en profondeur de la Loi et j'ai formulé à ces occasions un certain nombre de recommandations.

Le présent rapport constitue l'aboutissement d'une démarche entreprise voilà déjà quelques années. Les modifications législatives que je propose aujourd'hui ont essentiellement pour objectifs de simplifier, clarifier et apporter des précisions à la Loi, de rétablir l'équilibre quant aux obligations des divers groupes d'influence, de permettre une application plus uniforme et plus complète de la Loi par tous les acteurs et, finalement, de fournir à l'institution que je dirige quelques outils complémentaires pour lui permettre de remplir plus efficacement son mandat. Compte tenu du grand nombre de modifications mises de l'avant, je recommande l'adoption d'une nouvelle loi. Vous trouverez en annexe une proposition de loi qui intègre l'ensemble des recommandations contenues au rapport.

En terminant, permettez-moi de rappeler les deux objectifs fondamentaux poursuivis par la Loi, à savoir la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme. Le législateur reconnaît que les activités de lobbyisme sont légitimes. En contrepartie, il estime essentiel que le public ait accès aux informations lui permettant de savoir qui cherche à exercer une influence, auprès de quelle institution publique et dans quel but. Pour assurer le sain exercice des activités de lobbyisme, des règles de conduite fondées sur les valeurs de respect des institutions, d'honnêteté, d'intégrité et de professionnalisme sont édictées dans le Code de déontologie des lobbyistes adopté en application de cette Loi.

En appui à ces principes qui guident notre action, j'espère ardemment que les recommandations contenues dans le rapport que je sou mets aujourd'hui recevront un accueil favorable de l'Assemblée nationale, laquelle réaffirmerait ainsi l'importance des enjeux visés par la législation qui encadre les activités de lobbyisme et les valeurs qu'elle véhicule au regard d'une bonne gouvernance et d'une saine démocratie.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le commissaire au lobbyisme,



François Casgrain, avocat

# **PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS**

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

DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC

MAI 2012

ISBN 978-2-550-64827-7  
ISBN 978-2-550-64828-4 (pdf)

## SOMMAIRE

Les modifications législatives proposées dans ce rapport ont essentiellement pour objectif de simplifier, clarifier et apporter des précisions à la Loi, de rétablir l'équilibre quant aux obligations des divers groupes d'influence, de permettre une application plus uniforme et plus complète de la Loi par tous les acteurs et, finalement, de fournir au Commissaire au lobbyisme du Québec quelques outils complémentaires pour lui permettre de remplir plus efficacement son mandat.

Compte tenu du grand nombre de modifications recommandées, il apparaît nécessaire d'envisager l'adoption d'une nouvelle loi, dont une proposition de rédaction est jointe en annexe.

Les principales modifications législatives proposées dans ce rapport concernent les sujets qui suivent.

### LES ACTIVITÉS DE LOBBYISME AU SENS DE LA LOI

En vertu de 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 ou pouvant raisonnablement être considérée comme étant susceptible d'influencer la prise de décision d'un titulaire d'une charge publique. Ce ne sont pas toutes les communications faites par un lobbyiste qui sont visées par la Loi. Seules celles qui cherchent à avoir une influence sur une décision peuvent être qualifiées d'activités de lobbyisme.

La pratique a démontré que la définition d'activité de lobbyisme telle que prévue à la Loi ne reçoit pas toujours une interprétation exacte de la part des lobbyistes, ce qui occasionne des difficultés d'application. Certaines activités de lobbyisme échappent ainsi aux règles de transparence. Le commissaire propose donc de revoir les dispositions à cet égard afin notamment de mieux distinguer, selon leur nature, les décisions visées, de retirer certains termes ambigus et d'assimiler à une activité de lobbyisme l'appel au grand public.

### LES ACTIVITÉS NON VISÉES PAR LA LOI

La Loi énumère certaines communications qui, même si elles cherchent à influencer une décision visée, ne doivent pas être considérées comme des activités de lobbyisme.

Plusieurs de ces exceptions font l'objet d'interprétations diverses et erronées qui tendent plus souvent qu'autrement à en élargir la portée, réduisant par le fait même l'atteinte des objectifs

de transparence prônés par la Loi. Or, les dispositions de la Loi prévoyant des exclusions doivent être interprétées restrictivement puisqu'elles dérogent au principe général et fondamental de la transparence.

Dans cette perspective, le commissaire au lobbyisme recommande de préciser les exclusions telles que les représentations faites dans le cadre de procédures publiques ou connues du public, les représentations faites en réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique et les représentations faites dans le cadre de travaux d'un comité consultatif.

Par ailleurs, en raison du questionnement qu'occasionnent certaines situations, il apparaît approprié de préciser que certaines communications sont exclues de l'application de la Loi. Ainsi, devraient être explicitement exclues les représentations faites par un citoyen agissant en son nom et pour son propre compte ainsi que celles faites par une association de citoyens, les commentaires ou observations faits lors de rencontres fortuites ou imprévisibles ou lors d'un rassemblement public, le simple fait de remplir une demande, de répondre aux questions d'un titulaire d'une charge publique, incluant celles de nature technique, de fournir les renseignements requis pour le traitement d'un dossier et de s'enquérir de l'état d'avancement de celui-ci.

## LES LOBBYISTES

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* s'applique à trois catégories distinctes de lobbyistes : les lobbyistes-conseils, les lobbyistes d'entreprise et les lobbyistes d'organisation.

Le lobbyiste-conseil est une personne dont l'occupation ou le mandat consiste, en tout ou en partie, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'autrui. C'est donc dans cette catégorie que se classent notamment les spécialistes des relations gouvernementales ou des affaires publiques lorsqu'ils agissent au nom d'un client afin de faire progresser un dossier auprès d'un titulaire d'une charge publique dans le sens désiré par le client. Se classe également dans cette catégorie toute autre personne qui représente un tiers auprès d'une institution publique afin d'exercer une influence sur une décision qui est visée par la Loi. On trouve notamment dans cette catégorie les professionnels qui représentent les intérêts de clients (avocats, notaires, architectes, urbanistes, ingénieurs, comptables, etc.).

Le lobbyiste d'entreprise, de son côté, est une personne dont l'emploi ou la fonction au sein d'une entreprise à but lucratif consiste à exercer des activités de lobbyisme pour le compte de l'entreprise.

Enfin, le lobbyiste d'organisation est une personne dont l'emploi ou la fonction consiste à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif. Toutefois, le *Règlement relatif au champ d'application* de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* est venu limiter l'application de la Loi aux organisations constituées à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou aux organisations

dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises.

La distinction établie entre les lobbyistes d'organisation soumis à la Loi et ceux qui ne le sont pas crée de l'insatisfaction auprès des entreprises et des organisations présentement assujetties. Elle crée aussi une inégalité de traitement qui est de nature à renforcer la perception qu'il existe de bons et de mauvais lobbyistes, ce qui va à l'encontre de l'objectif de reconnaître la légitimité des activités de lobbyisme.

Dans le but de rétablir l'équilibre entre les divers groupes d'influence, le commissaire au lobbyisme recommande d'étendre à toutes les organisations l'application de la Loi, tout en prévoyant une exclusion pour les représentations faites par un lobbyiste d'organisation pour l'obtention d'une subvention, d'une aide financière, d'un prêt, d'une garantie de prêt ou d'un cautionnement d'un montant de 5 000 \$ et moins. Cette exclusion vise entre autres à empêcher que les petites organisations aient l'obligation de s'inscrire au registre des lobbyistes pour l'obtention, notamment, d'une subvention de fonctionnement de petite valeur.

Par ailleurs, la notion de partie importante contenue dans la définition de lobbyiste d'entreprise et de lobbyiste d'organisation entraîne beaucoup de confusion et d'iniquité, dénature la Loi en empêchant la transparence de plusieurs activités de lobbyisme et rend la Loi difficile d'application, tant pour les lobbyistes, les titulaires de charges publiques que pour le commissaire au lobbyisme. Il est donc recommandé de retirer cette notion des définitions de lobbyiste d'entreprise et de lobbyiste d'organisation.

Afin de faciliter l'application de la Loi, certaines dispositions applicables aux lobbyistes devraient être modifiées. À cet effet, le commissaire recommande :

- d'éliminer l'obligation qu'il y ait une contrepartie pour qu'une personne soit considérée comme lobbyiste-conseil;
- de confirmer que la Loi s'applique aux actionnaires et aux membres des conseils d'administration des entreprises et des organisations, aux activités exercées pour le compte d'une entité affiliée, aux coalitions et aux consortiums;
- de supprimer l'interdiction relative à la contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat pour la remplacer par une déclaration obligatoire des modalités de cette contrepartie au registre;
- d'élargir à tous les lobbyistes l'interdiction relative à la contrepartie provenant d'une subvention, d'un prêt ou d'une autre forme d'aide financière;
- de modifier l'interdiction relative à l'auto-attribution d'un contrat ou d'une subvention à la suite d'une activité de lobbyisme.

## LES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES

La Loi encadre les activités de lobbyisme menées auprès des titulaires de charges publiques des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Celles-ci regroupent plus de 300 ministères, organismes et entreprises du gouvernement et plus de 2 200 municipalités et organismes supramunicipaux.

Pour assurer une application optimale de la Loi, celle-ci doit permettre de reconnaître facilement les personnes qui sont considérées comme étant des titulaires de charges publiques. Depuis son adoption, la Loi a été la source de plusieurs interprétations erronées et de questionnements de la part de lobbyistes ou de titulaires de charges publiques. C'est pourquoi le commissaire au lobbyisme propose quelques modifications pour faciliter la compréhension des dispositions concernant les titulaires de charges publiques.

De plus, le commissaire au lobbyisme recommande que la personne qui exerce des fonctions habituellement réservées à un titulaire d'une charge publique ou qui accompagne celui-ci dans le processus décisionnel soit considérée comme un titulaire d'une charge publique.

Les titulaires de charges publiques ont un rôle indéniable à jouer dans l'application de la Loi. Ce rôle découle notamment de l'implication directe que ceux-ci ont dans la communication qui leur est faite et de l'imputabilité finale qu'ils ont de l'ensemble de leurs processus décisionnels. Interlocuteurs des lobbyistes et gardiens de l'intégrité des processus de décisions d'intérêt public, ils se doivent de préserver et de renforcer la confiance que les citoyens leur portent, ainsi qu'aux institutions qu'ils dirigent ou représentent. En agissant de façon exemplaire et en exerçant le leadership qui leur revient dans la gestion des communications d'influence, les titulaires de charges publiques préviennent en outre bien des risques de dérapage en matière d'éthique. Le commissaire recommande donc d'apporter quelques précisions à la loi relativement au rôle des titulaires de charges publiques au regard de l'application de la Loi.

## L'INSCRIPTION AU REGISTRE DES LOBBYISTES

Le registre des lobbyistes est l'outil par lequel se concrétise la transparence des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques. Cependant, les informations divulguées au registre des lobbyistes ne permettent pas toujours d'atteindre pleinement les objectifs de transparence fixés par la Loi. De plus, certaines modalités d'inscription au registre, plus particulièrement les règles de sécurité, constituent un frein important à l'application de la Loi.

Afin que le registre donne un portrait réel et transparent des activités de lobbyisme, le commissaire au lobbyisme recommande :

- de prévoir que chaque lobbyiste soit responsable de son inscription au registre;



- de resserrer les délais accordés au lobbyiste pour déclarer ses activités de lobbyisme et pour les mettre à jour;
- de revoir les renseignements qui doivent être déclarés;
- d'exiger des lobbyistes un bilan trimestriel de leurs activités de lobbyisme pouvant être effectué en ligne à partir des renseignements apparaissant dans leur déclaration afin de simplifier leur tâche et éviter la multiplication des formulaires;
- de permettre au commissaire d'exiger qu'un lobbyiste apporte des corrections au registre, sous peine de sanction administrative pécuniaire.

Afin de faciliter l'inscription au registre, le commissaire recommande :

- de simplifier les modalités d'inscription et d'alléger le processus tout en respectant des normes minimales de sécurité;
- d'éliminer l'obligation, pour les lobbyistes, d'obtenir des bichés de signature après vérification de leur identité auprès d'un notaire reconnu comme agent de vérification d'identité par le Secrétariat du Conseil du trésor;
- de prévoir que, pour chaque lobbyiste, il n'existe qu'une seule inscription pour l'ensemble de ses activités de lobbyisme, peu importe qu'il agisse à titre de lobbyiste-conseil, de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation.

## LES MESURES POUR ASSURER LE RESPECT DE LA LOI ET DU *CODE DE DÉONTOLOGIE*

La Loi confère au commissaire au lobbyisme des pouvoirs d'inspection et d'enquête afin d'assurer le respect des obligations prévues à la Loi et au Code. Il peut exercer ses pouvoirs de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement.

Afin de faciliter et de mettre en place toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs de Loi, le commissaire au lobbyisme propose notamment :

- de permettre, dans certains cas, l'imposition de sanctions administratives plutôt que l'imposition de sanctions pénales;
- de hausser le montant des amendes relatives aux sanctions pénales;
- de prévoir des amendes minimales plus élevées pour certaines infractions commises délibérément;

- de remplacer les dispositions actuelles concernant la réclamation civile de la contrepartie reçue ou payable par un lobbyiste par la possibilité, pour le juge au pénal, d'imposer une amende additionnelle d'un montant équivalent à toute contrepartie reçue ou à recevoir dans le cas d'une infraction commise délibérément;
- de prévoir une infraction pour la personne qui incite un lobbyiste à contrevenir à la Loi ou au Code, amende qui serait plus élevée lorsque la personne est en position d'autorité;
- de prévoir une infraction pour toute personne qui affirme faussement à un titulaire d'une charge publique être inscrite au registre des lobbyistes;
- de prévoir une infraction pour toute personne qui, dans le cadre d'un appel d'offres ou de l'attribution d'un contrat, affirme faussement avoir respecté la Loi ou le Code. Lorsque l'infraction a été commise par un dirigeant ou un membre d'un conseil d'administration, l'entreprise ou l'organisation perdrait le droit d'obtenir, pour une période de cinq ans, un contrat de l'institution publique à qui la fausse déclaration a été faite;
- de réviser et uniformiser les délais de prescriptions pour les différentes sanctions pénales, civiles et administratives en les portant à un minimum de trois ans;
- de permettre au commissaire de prendre ses propres poursuites;
- de permettre au commissaire au lobbyisme de porter à l'attention des lobbyistes, des institutions publiques et des titulaires de charges publiques les éléments qu'il a pu constater lors d'une inspection, d'une vérification ou d'une enquête à l'égard de la gestion des communications d'influence, de la conservation de documents ou de tout aspect de l'application de la Loi et du Code et, s'il y a lieu, de formuler des recommandations d'amélioration;
- de permettre de rendre publiques certaines situations qui pourraient autrement échapper aux règles de transparence.

## LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME

Nommé par l'Assemblée nationale du Québec, dont il relève afin d'assurer son indépendance, le commissaire au lobbyisme a pour mission de promouvoir la transparence et la saine pratique des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, ainsi que de faire respecter la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* et le *Code de déontologie des lobbyistes*.

Le commissaire au lobbyisme propose que certaines précisions soient apportées au mandat qui lui a été confié et de prévoir la possibilité de déléguer certaines responsabilités. De plus,

convaincu que la mise en œuvre de la loi sur le lobbyisme demeurera incomplète si des efforts soutenus ne sont pas consacrés à promouvoir la transparence et la saine pratique du lobbyisme auprès de ses clientèles que sont les lobbyistes, les titulaires de charges publiques et le public, le commissaire au lobbyisme recommande que la Loi énonce clairement que son mandat inclut l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'information et de sensibilisation concernant la Loi, le Code de déontologie et les avis du commissaire.

## LA RESPONSABILITÉ DE LA TENUE DU REGISTRE

Au moment de l'adoption de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, en 2002, on a confié des responsabilités à deux entités distinctes. La responsabilité d'interpréter et d'appliquer la Loi ainsi que celle d'assurer la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme ont été confiées au commissaire au lobbyisme. La responsabilité de tenir le registre des lobbyistes a quant à elle été confiée à l'officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers à titre de conservateur du registre des lobbyistes.

La décision de confier la responsabilité de la tenue du registre à l'officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers a été prise en raison de sa capacité à mettre en place le registre dans un très court délai.

Or, ce partage de responsabilités entre la conservatrice et le commissaire, que le ministre de la Justice avait qualifié de bicéphalité dans son rapport de 2007 sur la mise en œuvre de la Loi, ne s'avère pas optimal et ne va pas sans difficultés. Même s'ils sont complémentaires, les rôles très différents assumés par deux entités qui poursuivent des objectifs distincts conduisent à des situations qui ne sont pas en parfaite cohérence. Le commissaire au lobbyisme recommande que lui soit transférée la responsabilité de tenir le registre des lobbyistes selon le modèle qui, à une exception près, existe ailleurs au Canada.



## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. MISE EN CONTEXTE.....                                                                                                                                                                                                                    | 17 |
| 1.1 Pourquoi une loi sur le lobbyisme.....                                                                                                                                                                                                  | 17 |
| 1.2 Le commissaire au lobbyisme, une personne indépendante relevant de l'Assemblée nationale.....                                                                                                                                           | 17 |
| 1.3 Le Québec n'est pas seul.....                                                                                                                                                                                                           | 18 |
| 1.4 Une loi qui doit être revue .....                                                                                                                                                                                                       | 19 |
| 2. LES ACTIVITÉS DE LOBBYISME VISÉES PAR LA LOI.....                                                                                                                                                                                        | 21 |
| 2.1. La notion d'influence.....                                                                                                                                                                                                             | 21 |
| 2.2. Le processus menant à une décision.....                                                                                                                                                                                                | 23 |
| 2.3 Les décisions visées par la Loi.....                                                                                                                                                                                                    | 24 |
| 2.3.1 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.....                                            | 25 |
| 2.3.2. L'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation.....                                                                                                                                           | 26 |
| 2.3.3. 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 ou l'attribution d'une autre forme de prestation déterminée par règlement du gouvernement..... | 27 |
| 2.3.4. La nomination d'un administrateur public ou d'un administrateur d'État.....                                                                                                                                                          | 29 |
| 2.4. Le fait de convenir d'une entrevue pour un tiers.....                                                                                                                                                                                  | 33 |
| 2.5. L'appel au grand public.....                                                                                                                                                                                                           | 34 |
| 3. LES ACTIVITÉS NON VISÉES PAR LA LOI.....                                                                                                                                                                                                 | 35 |
| 3.1. La notion « dans le cadre de ».....                                                                                                                                                                                                    | 36 |
| 3.2. Le pouvoir lié quant à l'attribution de certaines formes de prestations.....                                                                                                                                                           | 37 |
| 3.3. 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 émis sous l'autorité d'un tel titulaire.....                     | 39 |
| 3.4. Les représentations faites dans le cadre de travaux d'un comité consultatif.....                                                                                                                                                       | 40 |
| 3.5. Les représentations dont la divulgation risquerait de nuire à la sécurité d'une personne.....                                                                                                                                          | 41 |
| 3.6. Certaines représentations à exclure spécifiquement de l'application de la Loi.....                                                                                                                                                     | 42 |
| 3.6.1. Le citoyen agissant en son nom et pour son propre compte.....                                                                                                                                                                        | 42 |
| 3.6.2. Le fait de fournir des données techniques.....                                                                                                                                                                                       | 43 |
| 3.6.3. Les simples commentaires ou observations.....                                                                                                                                                                                        | 43 |
| 3.6.4. Le simple fait de s'informer, de répondre aux questions ou de remplir une demande.....                                                                                                                                               | 44 |
| 3.6.5. Les exceptions applicables à un nombre restreint de personnes.....                                                                                                                                                                   | 45 |
| 4. LES LOBBYISTES.....                                                                                                                                                                                                                      | 46 |
| 4.1. Le lobbyiste-conseil.....                                                                                                                                                                                                              | 47 |
| 4.1.1. La détermination de la catégorie de lobbyistes.....                                                                                                                                                                                  | 47 |
| 4.1.2. L'exigence d'une contrepartie pour se qualifier à titre de lobbyiste-conseil.....                                                                                                                                                    | 48 |

|                                                                                                                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.2. Le lobbyiste d'entreprise et le lobbyiste d'organisation.....                                                                                                      | 49 |
| 4.2.1. Les actionnaires et les membres d'un conseil d'administration .....                                                                                              | 49 |
| 4.2.2. Les activités de lobbyisme exercées pour le compte d'une entreprise affiliée.....                                                                                | 50 |
| 4.2.3. Les coalitions.....                                                                                                                                              | 50 |
| 4.2.4. La notion de « partie importante ».....                                                                                                                          | 51 |
| 4.2.5. Les organismes à but non lucratif.....                                                                                                                           | 55 |
| 4.3. Les actes interdits.....                                                                                                                                           | 57 |
| 4.3.1. L'exercice d'activités de lobbyisme après l'expiration de la période<br>inscrite au registre.....                                                                | 57 |
| 4.3.2. La contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat .....                                                                                                 | 58 |
| 4.3.3. La contrepartie provenant d'une subvention .....                                                                                                                 | 59 |
| 4.3.4. S'attribuer un contrat ou une subvention à la suite d'une activité de lobbyisme.....                                                                             | 59 |
| 4.3.5. L'incitation à contrevenir à la Loi.....                                                                                                                         | 61 |
| <br>5. LES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES.....                                                                                                                         | 62 |
| 5.1. Les titulaires de charges publiques visés par la Loi.....                                                                                                          | 62 |
| 5.1.1. Le personnel du gouvernement, des organismes et des entreprises du<br>gouvernement.....                                                                          | 62 |
| 5.1.2. Les personnes nommées à des organismes à but non lucratif qui ont pour<br>objet de soutenir des activités de nature publique avec des fonds du gouvernement..... | 65 |
| 5.1.3. Les membres du conseil d'administration des organismes visés aux articles<br>18 ou 19 de la <i>Loi sur le régime de retraite des élus municipaux</i> .....       | 65 |
| 5.1.4. Les membres du personnel et les membres du conseil d'administration de<br>regroupements de titulaires de charges publiques .....                                 | 67 |
| 5.1.5. Les personnes engagées à contrat.....                                                                                                                            | 68 |
| 5.2. Le rôle des titulaire de charges publiques relativement au respect de la Loi et<br>du <i>Code de déontologie des lobbyistes</i> .....                              | 69 |
| 5.3. Les règles d'après-mandat.....                                                                                                                                     | 72 |
| 5.3.1. Le personnel d'encadrement des institutions publiques, les députés et les<br>conseillers municipaux .....                                                        | 74 |
| 5.3.2. Les conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public.....                                                                                        | 75 |
| 5.3.3. La notion d'avantage indu.....                                                                                                                                   | 76 |
| 5.3.4. Les rapports officiels, directs et importants.....                                                                                                               | 77 |
| 5.4. L'interdiction d'effectuer certaines activités de lobbyisme.....                                                                                                   | 78 |
| <br>6. L'INSCRIPTION AU REGISTRE DES LOBBYISTES.....                                                                                                                    | 79 |
| 6.1. Le processus d'inscription.....                                                                                                                                    | 79 |
| 6.1.1. La responsabilité de l'inscription.....                                                                                                                          | 79 |
| 6.1.2. Une seule déclaration par lobbyiste.....                                                                                                                         | 82 |
| 6.1.3. L'inscription de plusieurs lobbyistes et le regroupement des lobbyistes d'une<br>même entreprise ou d'une même organisation.....                                 | 83 |
| 6.2. Les renseignements requis dans l'inscription.....                                                                                                                  | 84 |
| 6.2.1. Les entreprises et organisations formant une coalition.....                                                                                                      | 84 |
| 6.2.2. L'objet des activités de lobbyisme .....                                                                                                                         | 84 |
| 6.2.3. La nature des fonctions des titulaires de charges publiques avec qui le lobbyiste<br>compte communiquer.....                                                     | 85 |
| 6.3. Le moment de l'inscription.....                                                                                                                                    | 86 |
| 6.4. Les délais de modification de l'inscription.....                                                                                                                   | 88 |
| 6.5. Les modalités d'inscription.....                                                                                                                                   | 88 |

|                                                                                                  |         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 6.6. La durée maximale de l'inscription d'un mandat.....                                         | 91      |
| 6.7. Les ordonnances de confidentialité.....                                                     | 92      |
| 6.7.1. Les motifs justifiant la délivrance d'une ordonnance.....                                 | 92      |
| 6.7.2. La révocation d'une ordonnance.....                                                       | 93      |
| 6.8. Le renouvellement de l'inscription.....                                                     | 94      |
| 6.9. Le pouvoir d'exiger des correctifs à la déclaration ou à l'avis de modification.....        | 95      |
| 6.10. Un bilan trimestriel.....                                                                  | 96      |
| <br>7. LES MESURES POUR ASSURER LE RESPECT DE LA LOI ET DU<br>CODE DE DÉONTOLOGIE.....           | <br>98  |
| 7.1. Les activités de surveillance et de contrôle.....                                           | 98      |
| 7.1.1. L'inspection.....                                                                         | 98      |
| 7.1.2. L'enquête.....                                                                            | 99      |
| 7.1.3. Le pouvoir de faire des recommandations.....                                              | 100     |
| 7.2. Les poursuites pénales.....                                                                 | 101     |
| 7.2.1. Un délai de prescription de trois ans.....                                                | 101     |
| 7.2.2. La possibilité pour le commissaire au lobbyisme de prendre ses propres<br>poursuites..... | 103     |
| 7.2.3. Le montant des amendes.....                                                               | 104     |
| 7.3. La réclamation d'une contrepartie reçue par un lobbyiste.....                               | 105     |
| 7.4. Les mesures disciplinaires.....                                                             | 107     |
| 7.5. La possibilité d'imposer des sanctions administratives.....                                 | 108     |
| 7.6. La transparence relativement à certains manquements.....                                    | 109     |
| <br>8. LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC.....                                                | <br>111 |
| 8.1. La nomination.....                                                                          | 111     |
| 8.1.1. La durée de son mandat.....                                                               | 111     |
| 8.1.2. Le serment du commissaire au lobbyisme .....                                              | 111     |
| 8.1.3. Le remplacement du commissaire.....                                                       | 112     |
| 8.2. Les pouvoirs et responsabilités du commissaire au lobbyisme.....                            | 113     |
| 8.2.1. L'information et la sensibilisation.....                                                  | 113     |
| 8.3. Les avis sur l'exécution, l'interprétation et l'application de la Loi et du Code.....       | 114     |
| 8.4. Le Code d'éthique et de déontologie du commissaire.....                                     | 115     |
| 8.5. Les conditions entourant l'attribution des contrats.....                                    | 116     |
| 8.6 La délégation de pouvoir.....                                                                | 116     |
| 8.7 L'adoption et la modification du <i>Code de déontologie des lobbyistes</i> .....             | 117     |
| <br>9. LA RESPONSABILITÉ DE LA TENUE DU REGISTRE.....                                            | <br>118 |
| <br>10. CONCLUSION.....                                                                          | <br>120 |
| <br>ANNEXES .....                                                                                | <br>123 |
| Annexe I Liste des recommandations.....                                                          | 125     |
| Annexe II Proposition d'une nouvelle loi encadrant le lobbyisme au Québec.....                   | 141     |





# 1 MISE EN CONTEXTE

## 1.1 POURQUOI UNE LOI SUR LE LOBBYISME

La confiance des citoyens envers leurs institutions publiques est un enjeu majeur dans l'exercice d'une saine démocratie et d'une bonne gouvernance. C'est notamment dans l'objectif de préserver cette confiance que l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité, en juin 2002, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*<sup>1</sup>. Le législateur faisait alors le pari qu'un citoyen mieux informé des choix auxquels sont confrontés les décideurs publics prendrait une part meilleure et plus active à la vie démocratique plutôt que de s'en distancer.

Deux objectifs fondamentaux, au cœur même des règles d'encadrement du lobbyisme, sont poursuivis par la Loi; il s'agit de la transparence et du sain exercice des activités de lobbyisme. Le législateur reconnaît que les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques sont légitimes. En contrepartie, il estime essentiel que le public ait accès aux informations lui permettant de savoir qui cherche à exercer une influence, auprès de quelle institution publique et dans quel but. Pour assurer le sain exercice des activités de lobbyisme, des règles de conduite fondées sur les valeurs de respect des institutions, d'honnêteté, d'intégrité et de professionnalisme sont inscrites dans le *Code de déontologie des lobbyistes*.

Selon les constitutionnalistes Henri Brun et Guy G. Tremblay qui se sont penchés sur la nature juridique de la Loi, bien que cette loi n'ait pas le caractère prépondérant conféré aux chartes des droits et libertés de la personne, elle a néanmoins des assises constitutionnelles en raison de l'objectif de transparence qu'elle poursuit puisqu'elle garantit « un droit qu'on peut qualifier de fondamental, le droit du public de savoir qui cherche à influencer le gouvernement »<sup>2</sup>. Selon les auteurs, il s'agit d'une loi de mise en œuvre de plusieurs droits et principes fondamentaux garantis par les chartes : le droit à l'information, le droit à la liberté d'expression, le droit de voter et le principe de gouvernement responsable à la base de notre droit constitutionnel.<sup>3</sup>

## 1.2 LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME, UNE PERSONNE INDÉPENDANTE RELEVANT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Nommé par l'Assemblée nationale du Québec, dont il relève afin d'assurer son indépendance, le commissaire au lobbyisme a pour mission de promouvoir la transparence et la saine pratique des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques œuvrant dans

1 *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, L.R.Q., chapitre T-11.011.

2 BRUN, Henri et TREMBLAY, Guy G., « Le droit de savoir qui cherche à influencer fondamentalement », *Revue Éthique publique*, vol. 8, no 1, printemps 2006, p. 123-136, à la page 124.

3 *Ibid.*, page 125.

les institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, ainsi que de faire respecter la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* et le *Code de déontologie des lobbyistes*.

À cette fin, la Loi attribue au commissaire :

- le pouvoir de donner et de publier des avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la Loi, d'un de ses règlements d'application et du *Code de déontologie des lobbyistes*;
- le pouvoir d'émettre des ordonnances de confidentialité;
- le pouvoir d'imposer des mesures disciplinaires;
- des pouvoirs d'inspection et d'enquête.

### 1.3 LE QUÉBEC N'EST PAS SEUL

Le Québec n'est pas la première juridiction ni la seule à avoir des règles d'encadrement du lobbyisme. Au Canada, plusieurs juridictions se sont dotées de lois pour encadrer le lobbyisme. Le fédéral a été la première, en 1989. Il a été longtemps la seule juridiction canadienne à posséder une loi sur la question. L'Ontario, en 1998, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse, en 2001, ont par la suite suivi. En 2002, le Québec adopte sa propre loi, qui est alors la plus complète et la plus englobante, puisqu'elle vise aussi le secteur municipal. Terre-Neuve-et-Labrador, l'Alberta et le Manitoba ont depuis adopté, à leur tour, des lois encadrant le lobbyisme. Même la Ville de Toronto a rejoint le giron en se dotant d'un registre des lobbyistes et de règles contraignantes en matière de lobbyisme.

Le Nouveau-Brunswick a déposé, en juin 2011, un projet de loi pour établir un cadre en la matière et la Saskatchewan songe actuellement sérieusement à faire de même.

La plupart de ces juridictions ont apporté des amendements à leurs lois, au cours des dernières années, afin de tenir compte de certaines difficultés d'application que leurs dispositions présentaient et d'assurer, en fin de compte, le meilleur encadrement possible des communications d'influence s'exerçant sur leur territoire.

La législation québécoise, de son côté, n'a fait l'objet d'aucun amendement depuis son adoption, en 2002<sup>4</sup>.

---

4 À l'exception de l'ajout de l'article 34.1, pour prévoir le remplacement du commissaire au lobbyisme lorsque celui-ci cesse de remplir ses fonctions ou est empêché d'agir.

## 1.4 UNE LOI QUI DOIT ÊTRE REVUE

Le ministre de la Justice a produit en 2007, conformément à ce qui était prévu dans la Loi adoptée en 2002, un rapport sur la mise en œuvre de la Loi et du *Code de déontologie des lobbyistes*. Il recommandait notamment que des modifications soient apportées à la Loi en vue d'en assurer une meilleure application. Dans un rapport intitulé « Bâtir la confiance » qu'il a produit en 2008, le commissaire au lobbyisme a également fait ressortir certains constats quant aux limites et aux carences de la Loi et recommandé plusieurs modifications à celle-ci.

En mai 2008, la Commission des finances publiques a tenu des audiences et a procédé à une consultation afin d'entendre le point de vue des personnes intéressées. Elle n'a pu compléter ces travaux en raison du déclenchement d'élections générales à l'automne 2008.

Parmi les difficultés identifiées par le ministre de la Justice et le commissaire au lobbyisme, et partagées par plusieurs intervenants entendus en commission parlementaire en 2008, notons les suivantes :

- la notion de « partie importante » permettant de qualifier une personne de lobbyiste d'entreprise ou d'organisation;
- l'exemption accordée à certains lobbyistes d'organisation;
- les modalités d'inscription au registre des lobbyistes et les renseignements exigés;
- l'obligation pour les lobbyistes d'obtenir des bichés de signature après vérification de leur identité auprès d'un notaire autorisé;
- le libellé de certains articles et le vocabulaire utilisé;
- le partage de responsabilités entre la conservatrice du registre et le commissaire au lobbyisme;
- le délai de prescription d'un an pour les poursuites pénales.

Malgré ces constats, aucune modification législative n'a encore été apportée. Depuis 2008, de nouveaux constats sont venus s'ajouter à ceux déjà établis, attestant de la nécessité d'apporter rapidement des modifications à la Loi. C'est pourquoi, dans ses rapports d'activité pour les exercices financiers 2009-2010 et 2010-2011, le commissaire au lobbyisme a réitéré la nécessité d'apporter des modifications à la Loi, afin de maximiser les chances d'atteindre la meilleure transparence possible et la saine pratique du lobbyisme.

Dans ces rapports, le commissaire a indiqué qu'il devrait notamment être envisagé de :

- reformuler certains articles afin de faciliter l'application de la Loi par le commissaire au lobbyisme et les titulaires de charges publiques et d'éviter certaines interprétations erronées par des lobbyistes;
- prévoir que la définition de lobbyiste d'organisation vise les personnes exerçant des communications d'influence pour le compte de tous les types d'organisations, en ajoutant par ailleurs, aux activités non visées par la Loi, certaines représentations spécifiques effectuées par certains lobbyistes d'organisation;
- supprimer la référence à la notion de partie importante pour déterminer si une personne exerçant des activités de lobbyisme se qualifie à titre de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation;
- soustraire à l'obligation d'inscrire au registre des lobbyistes les rencontres fortuites ou imprévisibles où de simples opinions ou commentaires sont émis;
- prévoir que l'inscription des lobbyistes au registre doit être effectuée avant le début des activités de lobbyisme, sauf pour les communications d'influence impromptues où l'inscription pourrait se faire dans un court délai suivant leur survenance;
- réviser les modalités d'inscription au registre des lobbyistes et éliminer l'obligation, pour les lobbyistes, d'obtenir des bichés de signature après vérification de leur identité;
- permettre, dans certains cas, l'imposition de sanctions administratives et prévoir la possibilité d'une révision administrative ou judiciaire;
- harmoniser les délais de prescription pour les sanctions pénales, les mesures disciplinaires et la réclamation de la contrepartie et fixer ces délais à une durée minimale de trois ans suivant la perpétration de l'infraction;
- prévoir la possibilité que le commissaire au lobbyisme puisse prendre ses propres poursuites;
- préciser dans la Loi, le rôle que doivent jouer les titulaires de charges publiques au regard des communications d'influence dont ils peuvent faire l'objet de la part de lobbyistes;
- permettre au commissaire au lobbyisme de rendre publiques certaines situations qui pourraient autrement échapper aux règles de transparence;

- revoir le partage de responsabilités entre la conservatrice du registre des lobbyistes et le commissaire au lobbyisme selon le modèle qui existe dans la majorité des autres juridictions canadiennes;
- confirmer le mandat du commissaire au lobbyisme en matière d'éducation et de sensibilisation.

Le présent document vise donc à faire le tour des modifications qui devraient, selon le commissaire au lobbyisme, être apportées à la Loi et des raisons pour lesquelles celles-ci devraient être apportées.

De plus, compte tenu du grand nombre de modifications recommandées, il apparaît nécessaire d'envisager l'adoption d'une nouvelle loi, dont une proposition de rédaction est jointe en annexe.

## 2 LES ACTIVITÉS DE LOBBYISME VISÉES PAR LA LOI

En vertu de 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 ou pouvant raisonnablement être considérée comme étant susceptible d'influencer la prise de décision d'un titulaire d'une charge publique<sup>5</sup>. Cette communication peut bien sûr avoir lieu lors d'une réunion ou d'une rencontre formelle. Toutefois, elle peut également revêtir d'autres formes, avoir lieu dans les endroits les plus variés et s'effectuer dans différents contextes et par divers moyens. 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 qui se trouvent en présence l'un de l'autre ou encore d'une communication orale faite lors d'une visioconférence ou lors d'une conversation téléphonique. Il peut aussi s'agir d'une communication écrite pouvant 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.

### 2.1 LA NOTION D'INFLUENCE

Ce ne sont pas toutes les communications faites par un lobbyiste qui sont visées par la Loi. Seules celles qui cherchent à avoir une influence sur une décision peuvent être qualifiées d'activités de lobbyisme.

Certaines communications ne peuvent, de toute évidence, être qualifiées d'activités d'influence. Tel serait le cas, par exemple, d'un appel téléphonique dont le seul objet vise à s'en-

---

5 *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, L.R.Q., chapitre T-11.011, article 2.

quérir 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'elle vise à influencer cette décision.

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, pour être visées, les communications devaient être faites en vue d'influencer une décision (critère subjectif). La modification apportée à la loi fédérale 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.

Le commissaire au lobbyisme ne croit cependant pas qu'il faille retirer de la loi québécoise toute référence à la notion d'influence. Tout d'abord, la notion d'influence est au cœur même de la notion de lobbyisme. Elle en constitue l'essence. Enlever la notion d'influence aurait comme effet de dénaturer la notion même de lobbyisme. De plus, 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 réalisées par le commissaire. En outre, la Loi précise qu'il est dans l'intérêt du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des titulaires de charges publiques. L'objet de la Loi n'est donc pas de rendre compte de toutes les communications faites auprès des pouvoirs publics.

Pour en faciliter l'application, un élément d'objectivité devrait cependant être apporté à la notion d'influence lorsqu'il s'agit de déterminer si la communication doit être considérée comme visant à influencer une prise de décision.

La notion d'influence n'est pas toujours facile à cerner. La Loi précise que, pour être considérée comme une activité de lobbyisme, la communication doit être faite en vue d'influencer. Il s'agit d'un critère subjectif où l'intention du lobbyiste doit être évaluée. La Loi ajoute que la communication sera également une activité de lobbyisme si elle peut raisonnablement être considérée, par la personne qui l'initie, comme étant susceptible d'influencer une décision. Dans ce cas, on vise à introduire un élément d'objectivité en utilisant les mots « ou pouvant raisonnablement être considérées comme étant susceptibles d'influencer la prise de décision ».

La lecture des débats parlementaires lors de l'adoption de la Loi, en 2002, démontre que le législateur était sensiblement de cet avis :

Donc, il faut être capable d'établir qu'il y a eu infraction. À ce moment-là, la formulation de ce texte-là prend tout son sens, d'où l'idée de mettre non pas une intention, mais un résultat, c'est-à-dire « susceptible d'influencer » non pas ce que vous aviez derrière l'esprit, mais ce qui a été fait. Vos représentations ont eu pour effet d'influencer. [...] Autrement dit, quelqu'un ne peut pas dire : Écoutez, là, je n'avais jamais eu l'intention d'influencer qui que ce soit, ce qui fait sauter la commission de l'infraction. [...] Si je dis « tenter d'influencer », je dois aller voir ce qui est dans la tête de la personne qui aurait

commis l'infraction. Donc, je dois prouver l'intention. Si je dis que c'est susceptibles [sic] d'influencer, ce n'est plus son intention, c'est l'effet obtenu<sup>6</sup>

Ces extraits ont également été repris dans un jugement récent de la Cour du Québec portant notamment sur l'interprétation de la Loi, *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Mathieu*, 2011 QCCQ 12594. Au regard de cette notion d'influence, le juge De La Sablonnière s'exprime ainsi, à la page 9 de son jugement :

L'intention du législateur semble assez manifeste lorsqu'il ajoute après l'expression « en vue d'influencer » : « ou pouvant raisonnablement être considérées par la personne qui les initie, comme étant susceptibles d'influencer la prise de décisions relativement : ». Cet ajout démontre que le législateur veut en référer à l'appréciation de la personne raisonnable, c'est-à-dire un critère objectif, rejetant ainsi le critère subjectif.<sup>7</sup>

Toutefois, l'expression « par la personne qui l'initie » présente des difficultés d'application<sup>8</sup> en introduisant un élément de subjectivité non désiré et devrait être supprimée. En effet, certains lobbyistes interprètent cette expression comme un critère qui exige, comme dans le cas des mots « en vue d'influencer », d'évaluer la perception de la personne qui initie la communication.

C'est pourquoi l'expression « par la personne qui l'initie » devrait être supprimée afin de laisser toute la place au critère objectif de la personne raisonnable. Ainsi, pour déterminer si une communication doit être considérée comme une activité de lobbyisme, il suffirait de se demander quelle conclusion en tirerait la personne raisonnable témoin d'une telle communication.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### RECOMMANDATION 1

**Maintenir dans la définition de ce que constitue une activité le lobbyisme la notion d'influence, la communication orale ou écrite faite auprès d'un titulaire d'une charge publique devant l'être en vue d'influencer ou susceptible d'influencer, selon la perception d'un raisonnable, une décision visée par la Loi.**

## 2.2 LE PROCESSUS MENANT À UNE DÉCISION

Une décision est l'aboutissement d'un processus décisionnel. Le lobbyisme peut survenir à plusieurs étapes de ce processus en vue ultimement d'influencer la décision qui sera prise. Le lob-

6 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Travaux parlementaires, 36<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Débats de la Commission des finances publiques portant sur le projet de loi 80 – *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, mardi 11 juin 2002, 12 h, M. Bégin.

7 Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Mathieu et Gobeil, C.Q., 28 octobre 2011, 2001 QCCQ 12594.

8 MINISTÈRE DE LA JUSTICE, Rapport sur la mise en œuvre de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, 2007, page 16.

byisme fait appel à des interventions qui peuvent être multiformes pour tenter en bout de ligne d'influencer la décision ou certains éléments de la décision.

Pour certains, le libellé actuel du premier alinéa de l'article 2 de la Loi peut laisser sous entendre que seule la communication faite en vue d'influencer ou susceptible d'influencer la décision, dernière étape du processus décisionnel, est susceptible d'être une activité de lobbyisme.

Une telle interprétation ne résiste pas à une analyse prenant en considération les différentes dispositions de la Loi. De plus, pour rencontrer l'objectif de transparence, il est clair que la Loi doit être interprétée de manière à ce que l'ensemble des communications d'influence effectuées tout au long du processus décisionnel soient également considérées à titre d'activités de lobbyisme.

Toutefois, la pratique a démontré que cet article ne reçoit pas toujours une interprétation juste de la part des lobbyistes qui ne désirent pas s'inscrire au registre. Ainsi, certaines activités de lobbyisme échappent aux règles de transparence en raison de l'interprétation erronée que certains font de la Loi.

Afin de faciliter l'application de cet article et de ne laisser subsister aucun doute, il est donc souhaitable de préciser qu'est considérée comme une activité de lobbyisme toute communication faite au cours du processus décisionnel en vue d'influencer ou susceptible d'influencer la prise de décision.

L'assise de la modification proposée est d'harmoniser le libellé de la Loi avec l'interprétation qui doit de toute évidence en être faite. Il s'avère en effet inutile de laisser planer un doute relativement à la portée de la Loi quant aux communications visées.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

## **RECOMMANDATION 2**

**Prévoir de façon explicite que toute communication faite à quelque étape du processus décisionnel en vue d'influencer ou susceptible d'influencer la prise d'une décision est considérée comme une activité de lobbyisme.**

## **2.3 LES DÉCISIONS VISÉES PAR LA LOI**

La Loi couvre un large éventail de décisions dans les domaines politique et administratif.

Sont des activités de lobbyisme toute communication orale ou écrite avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou pouvant raisonnablement être considérée, par la personne qui l'initie, comme étant susceptible d'influencer une décision relative :



- à une proposition législative ou réglementaire, une résolution, une orientation, un programme ou un plan d'action;
- à l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation;
- à l'attribution d'un contrat, autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire ou à l'attribution d'une autre forme de prestation déterminée par règlement du gouvernement;
- à la nomination de certains administrateurs publics.

Constitue également une activité de lobbyisme le fait, pour un lobbyiste, de convenir pour un tiers d'une entrevue avec un titulaire d'une charge publique.

Le libellé de certaines de ces catégories de décisions visées peut porter à interprétation et, en conséquence, occasionner des difficultés d'application.

### **2.3.1 L'ÉLABORATION, LA PRÉSENTATION, LA MODIFICATION OU LE REJET D'UNE PROPOSITION LÉGISLATIVE OU RÉGLEMENTAIRE, D'UNE RÉOLUTION, D'UNE ORIENTATION, D'UN PROGRAMME OU D'UN PLAN D'ACTION**

En vertu du paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 2, la communication faite en vue d'influencer ou susceptible d'influencer la prise d'une décision relative 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 encore d'un plan d'action est une activité de lobbyisme.

Une première problématique peut être relevée au regard de ce paragraphe. Alors que la proposition législative ou réglementaire, le programme, le plan d'action et l'orientation visent des éléments de contenu, une résolution est un mode d'expression, un véhicule procédural permettant de prendre une décision, à l'instar du décret, de la décision du Conseil du trésor ou de l'arrêté ministériel. En conséquence, pour remédier à cette problématique qui découle de l'énumération de concepts de nature différente et s'assurer que seules des décisions, quelle que soit la forme qu'elles prennent, soient visées par cet article, il serait opportun de remplacer le terme « résolution » par l'expression « prise de position ». Ainsi, c'est la prise de position faisant l'objet de l'adoption d'une résolution, et non la résolution elle-même, qui serait visée par la Loi.

Une seconde problématique concerne l'interprétation qui a été donnée aux termes « résolution » et « orientation », considérant le contexte dans lequel ils sont utilisés dans la Loi. En effet, puisque ces termes se retrouvent dans le même paragraphe que des décisions à portée générale, ceci peut laisser entendre que seules les résolutions et orientations à portée générale doivent être considérées comme étant visées par la Loi, alors qu'une orientation à portée individuelle, qui peut aussi faire l'objet d'activités de lobbyisme, est susceptible d'avoir des conséquences importantes.

Afin de régler cette seconde problématique et d'assujettir la résolution qui deviendrait une « prise de position » et l'orientation, que celles-ci soient de portée individuelle ou générale, il conviendrait de les distinguer des autres types de décisions énumérées en les intégrant dans un paragraphe distinct.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

**RECOMMANDATION 3**

**Remplacer, dans l'article relatif aux décisions visées par la Loi, le terme « résolution » par l'expression « prise de position ».**

**RECOMMANDATION 4**

**Regrouper dans des paragraphes distincts, selon leur nature, les décisions visées par la Loi suivantes :**

- **une proposition législative ou réglementaire;**
- **un programme ou un plan d'action;**
- **une orientation ou une prise de position.**

**2.3.2 L'ATTRIBUTION D'UN PERMIS, D'UNE LICENCE, D'UN CERTIFICAT OU D'UNE AUTRE AUTORISATION**

L'utilisation du terme « attribution » peut porter à confusion à l'égard des décisions de nature administrative tels les permis, les licences, les certificats et les autres autorisations. Certains ont tenté de lui donner un sens restreint en considérant que les communications d'influence visées se limitaient à celles qui sont relatives au geste final posé par le décideur public d'octroyer un permis, une licence, un certificat ou une autre autorisation.

Or, donner une portée aussi limitative à ce mot fait perdre son sens à la disposition et la dénature.

Comme nous l'avons indiqué à la section 1.2, les dispositions de la Loi englobent les activités qui visent à influencer toutes les étapes du processus menant à la décision; c'est d'ailleurs pourquoi la Loi vise l'influence exercée non seulement auprès des personnes chargées de prendre la décision finale, mais également celle exercée auprès de tous les employés de l'État et des organismes municipaux. La Loi vise également les communications d'influence ultérieures qui peuvent entraîner une nouvelle décision, tels un renouvellement, une modification, une révocation ou un retrait, le cas échéant.

Pour éviter toute confusion et ainsi assurer la transparence de toutes les communications d'influence exercées par les lobbyistes, la référence au concept « d'attribution » que l'on trouve dans la définition d'une activité de lobbyisme devrait être éliminée.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIIT :

## RECOMMANDATION 5

**Supprimer, dans l'article relatif aux décisions visées par la Loi, la référence au terme « attribution », afin de confirmer que toute communication d'influence relative à un permis, une licence, un certificat ou une autre autorisation est visée par la Loi.**

### 2.3.3 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 OU L'ATTRIBUTION D'UNE AUTRE FORME DE PRESTATION DÉTERMINÉE PAR RÈGLEMENT DU GOUVERNEMENT

#### *L'attribution d'un contrat autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public*

Le paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 2 mentionne que 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, et l'attribution d'une autre forme de prestation déterminée par règlement du gouvernement sont des décisions visées.

Tel que formulé, ce paragraphe laisse croire que toute communication orale ou écrite faite auprès d'un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer l'attribution d'un contrat dans le cadre d'un appel d'offres public n'est pas une activité de lobbyisme. Ce n'est cependant pas le sens que le législateur a voulu donner à l'expression « autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public ».

L'intention du législateur était de faire en sorte que la réponse à un appel d'offres public ne soit pas considérée comme une activité de lobbyisme.

Toute autre interprétation signifierait que le législateur estimait possible de faire des activités de lobbyisme pour influencer un appel d'offres public sans avoir à le déclarer au registre des lobbyistes. Cela va à l'encontre des règles entourant les appels d'offres publics où la Loi impose des règles strictes relativement à la présentation, à l'évaluation et à la sélection des offres soumissionnées. C'est d'ailleurs pour mettre le plus possible à l'abri de l'influence les appels d'offres que l'Assemblée nationale a adopté, en 2010, la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux<sup>9</sup>. Cette loi avait notamment comme objectifs de mettre en place des mesures visant à éviter les communications d'influence après le dépôt d'un appel d'offres et de mettre à l'abri les comités de sélection de toute tentative d'influence. Les municipalités se sont dotées de politiques de gestion contractuelle. Celles-ci doivent prévoir des mesures concrètes à cet effet.

Il est évident que la soumission en soi, effectuée dans le cadre d'un appel d'offres public, ne doit pas être considérée comme étant une activité de lobbyisme. Par contre, le libellé actuel de la Loi laisse sous-entendre que les activités effectuées dans le cadre de l'appel d'offres public,

<sup>9</sup> Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux, L.Q., 2010, chapitre 1.

comme le fait de tenter d'influencer le comité de sélection, ne sont pas non plus des activités de lobbyisme.

Il faut également se questionner sur l'opportunité d'interdire spécifiquement l'exercice des activités de lobbyisme entre le moment où l'appel d'offres public est publié et celui où le contrat est accordé. Le fait de s'informer ou de répondre à l'offre demeurerait non visé par la Loi. Il est à noter qu'un grand nombre de politiques de gestion contractuelle adoptées par les municipalités prévoient déjà qu'il est interdit d'effectuer des activités de lobbyisme pendant cette période.

#### *L'expression « autre avantage pécuniaire »*

L'expression « autre avantage pécuniaire » a fait l'objet d'un avis<sup>10</sup> du commissaire au lobbyisme en 2004. Il y précise que l'expression comprend toute forme d'aide financière consentie par une administration publique visée par la Loi, notamment par voie de prêt, de garantie de prêt ou de cautionnement mais qu'elle ne vise pas la prestation versée à une personne physique, telle une indemnité de la CSST ou de la SAAQ, une prestation d'aide financière de dernier recours, une allocation familiale, etc.

L'interprétation du commissaire se basait notamment sur les discussions tenues en commission parlementaire lors de l'adoption de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Lors des consultations publiques, certains sont venus s'opposer à ce que la Loi vise les prêts, les garanties de prêt et autres formes de financement. Cependant, le législateur n'a pas modifié la Loi afin de tenir compte de ces oppositions. Il a plutôt ajouté un article permettant d'obtenir du commissaire au lobbyisme des ordonnances de confidentialité lorsque les renseignements visés concernant un projet d'investissement d'un client ou d'une entreprise et lorsque la divulgation de ceux-ci risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de ce client ou de cette entreprise.

Afin d'éviter toute interprétation de l'expression « autre avantage pécuniaire », il apparaît nécessaire d'apporter une précision.

#### *La notion d'attribution*

Par ailleurs, pour les raisons énumérées dans la sous-section précédente, la référence au concept de « l'attribution » que l'on trouve dans la définition d'une activité de lobbyisme devrait être éliminée afin d'éviter toute difficulté d'interprétation et d'application. En effet, il est primordial que toute communication effectuée dans le but d'influencer la prise de décision d'une institution publique relative à un contrat, une subvention, un avantage pécuniaire ou une autre forme de prestation déterminée par le gouvernement, et non seulement la communication qui porte sur le geste final d'attribution de l'un ou l'autre de ceux-ci, soit visée par la Loi.

---

10 Commissaire au lobbyisme du Québec, Avis n° 2004-01, l'expression « autre avantage pécuniaire » utilisée au paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 2 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, 15 octobre 2004.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIVIT :

#### RECOMMANDATION 6

**Supprimer l'expression « autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public » de la définition d'activité de lobbyisme.**

#### RECOMMANDATION 7

**Prévoir que le fait de déposer une soumission en réponse à un appel d'offres public ne constitue pas une activité de lobbyisme au sens de la Loi.**

#### RECOMMANDATION 8

**Interdire spécifiquement de faire des activités de lobbyisme en relation avec l'attribution du contrat entre la publication de l'appel d'offres public et l'octroi du contrat.**

#### RECOMMANDATION 9

**Remplacer, dans l'article relatif aux décisions visées par la Loi, l'expression « un autre avantage pécuniaire » par « une aide financière, un prêt, une garantie de prêt ou un cautionnement ».**

#### RECOMMANDATION 10

**Supprimer, dans l'article relatif aux décisions visées par la Loi, la référence au terme « attribution », afin de confirmer que toute décision relative à un contrat, une subvention, une aide financière, un prêt, une garantie de prêt ou un cautionnement est visée par la Loi.**

### 2.3.4 LA NOMINATION D'UN ADMINISTRATEUR PUBLIC OU D'UN ADMINISTRATEUR D'ÉTAT

En vertu du paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 2, les communications faites en vue d'influencer les décisions portant sur la nomination d'un administrateur public sont considérées comme des activités de lobbyisme. Ce paragraphe renvoie à deux autres textes législatifs, à savoir la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*<sup>11</sup> ainsi que la *Loi sur la fonction publique*<sup>12</sup>. De plus, pour comprendre un de ces textes, il faut référer à deux autres dispositions d'une autre loi, la *Loi sur le vérificateur général*<sup>13</sup>.

Le fait d'avoir à consulter un texte législatif supplémentaire auquel le premier réfère, afin d'avoir en sa possession tous les éléments nécessaires pour en comprendre le contenu ne facilite pas sa compréhension et peut nuire à sa pleine application. Lorsqu'il faut en plus faire référence à un troisième texte, cela complique encore plus la compréhension et l'application du texte en question.

<sup>11</sup> *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, L.R.Q., chapitre M-30.

<sup>12</sup> *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q. chapitre F-3.1.1.

<sup>13</sup> *Loi sur le vérificateur général*, L.R.Q., chapitre V-5.01.

Ainsi, est une décision visée, la nomination d'un administrateur public au sens de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif. Pour savoir quelles sont les nominations qui sont visées, il faut se référer à l'article 3.0.1 qui se lit comme suit :

3.0.1. [ ... ]

Sont administrateurs publics :

1° les membres du conseil d'administration et les membres des organismes et entreprises du gouvernement au sens de la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01)<sup>14</sup>, autres qu'une personne morale dont les actions comportant le droit de vote sont détenues à moins de 100 % par un organisme ou une entreprise du gouvernement lui-même visé par le présent paragraphe, ainsi que les titulaires de charges administratives prévues par la loi dans ces organismes et entreprises;

2° les personnes nommées ou désignées par le gouvernement ou par un ministre dans tout organisme ou entreprise qui n'est pas un organisme public au sens de la Loi sur le vérificateur général<sup>15</sup> et auxquelles le paragraphe 1° ne s'applique pas.

[ ... ]

Les juges des tribunaux au sens de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* (chapitre T-16), les organismes dont l'ensemble des membres sont des juges de la Cour du Québec, le Conseil de la magistrature et le comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales ne sont pas visés par le présent article. Ne sont pas non plus visés le Conseil de la justice administrative, le Tribunal administratif du Québec et ses membres, les organismes juridictionnels à l'égard desquels la loi donne compétence au Conseil pour entendre les plaintes contre un de leurs membres pour un manquement à la déontologie, non plus que les membres de ces organismes.

Pour bien comprendre qui est visé par l'article 3.0.1 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, il faut donc, entre autres, se référer à la *Loi sur le vérificateur général* et, plus précisément, aux articles 3, 4 et 5 qui se lisent comme suit :

3. Est un organisme public, aux fins de la présente loi, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor et un ministère.

Sont assimilés à un organisme public, aux fins de la présente loi, le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen, toute personne que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève lorsque la loi prévoit que son personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique* (chapitre F-3.1.1) et tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres.

---

14 Souligné du commissaire au lobbyisme

15 Souligné du commissaire au lobbyisme

4. Est un organisme du gouvernement, aux fins de la présente loi, tout organisme, autre que ceux mentionnés à l'article 3, qui est institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre et qui satisfait à l'une des conditions suivantes :

1° tout ou partie de ses crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, dans le budget de dépenses déposé devant l'Assemblée nationale;

2° la loi ordonne que son personnel soit nommé suivant la *Loi sur la fonction publique* (chapitre F-3.1.1);

3° le gouvernement ou un ministre nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs et au moins la moitié de ses frais de fonctionnement sont assumés directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu ou les autres fonds administrés par un organisme public, ou par les deux à la fois.

4° Est assimilé à un organisme du gouvernement, pour l'application de la présente loi, le curateur public.

5° Est une entreprise du gouvernement, aux fins de la présente loi :

1° tout organisme, autre que ceux mentionnés aux articles 3 et 4, institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor, ou d'un ministre et dont au moins la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou un ministre;

2° toute société à fonds social, autre qu'un organisme du gouvernement, 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.

De même, est une décision visée par la Loi, la nomination d'un sous-ministre ou d'un autre titulaire d'un emploi visé à l'article 55 de la *Loi sur la fonction publique* ou d'un emploi visé à l'article 57 de cette loi. Ces deux articles se lisent comme suit :

55. Une personne acquiert le classement d'administrateur d'État lorsqu'elle est nommée :

1° secrétaire général, secrétaire général associé ou secrétaire adjoint du Conseil exécutif;

2° secrétaire ou secrétaire adjoint ou associé du Conseil du trésor;

3° sous-ministre ou sous-ministre adjoint ou associé;

4° (paragraphe abrogé).

57. Lorsque le gouvernement engage à contrat une personne pour être titulaire d'un emploi énuméré à l'article 55, celle-ci n'a pas le classement d'administrateur d'État et n'est pas fonctionnaire. Toutefois, les dispositions du chapitre VII s'appliquent à une telle personne comme si elle était fonctionnaire.

Ce qui précède démontre qu'il est essentiel de simplifier le paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 2 de la Loi. Il est en effet difficile, voire parfois impossible de déterminer avec certitude si la nomination d'une personne est visée ou non par ce paragraphe. C'est pourquoi nous recommandons un libellé beaucoup plus simple, qui pourrait se lire comme suit :

« 4° à la nomination relevant de la discrétion de l'Assemblée nationale, du Conseil exécutif, d'un ministre ou d'une municipalité ».

Ce libellé engloberait essentiellement les personnes visées actuellement par le paragraphe 4°. Il viserait également les nominations discrétionnaires de l'Assemblée nationale et du monde municipal, lorsque les communications visant à influencer ces décisions sont faites par des lobbyistes.

Actuellement, les communications visant à influencer certaines nominations, dont celles des personnes désignées par l'Assemblée nationale (le directeur général des élections, le vérificateur général, la protectrice du citoyen, le commissaire à l'éthique et à la déontologie et le commissaire au lobbyisme) et des juges, ne sont pas des activités de lobbyisme au sens de la Loi. Cela signifie que si des activités de lobbyisme sont exercées au regard de ces nominations, il n'y a aucune obligation de procéder à une inscription au registre. Par ailleurs, rien n'interdit qu'il puisse y avoir des activités de lobbyisme. Il apparaît toutefois nécessaire, compte tenu du caractère particulier de ce type de nominations, que ces décisions soient exemptes d'influence. C'est pourquoi une interdiction formelle d'effectuer du lobbyisme dans le cas de ces nominations devrait être formulée dans la Loi.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

**RECOMMANDATION 11**

**Modifier l'article relatif aux décisions visées par la Loi afin que toute communication faite en vue d'influencer une nomination relevant de la discrétion de l'Assemblée nationale, du Conseil exécutif, d'un ministre ou d'une municipalité soit considérée comme une activité de lobbyisme.**

**RECOMMANDATION 12**

**Interdire formellement les activités de lobbyisme relatives à la nomination des personnes désignées par l'Assemblée nationale et des juges.**



## 2.4 LE FAIT DE CONVENIR D'UNE ENTREVUE POUR UN TIERS

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, suivant le deuxième alinéa de l'article 2 de la Loi.

Cet alinéa, qui peut sembler clair à première vue, pose tout de même deux problèmes d'interprétation. Le premier est de connaître la nature de l'entrevue visée par cet alinéa. S'applique-t-il uniquement à une entrevue portant sur l'un des sujets visés au premier alinéa de l'article 2 ou s'applique-t-il également à l'utilisation, par une personne, de son influence pour rencontrer un titulaire d'une charge publique même lorsque cette rencontre ne porte pas sur l'un des sujets visés par le premier alinéa de cet article? Compte tenu de ces interrogations, le commissaire au lobbyisme a émis, en février 2005, un avis dans lequel il précisait :

Ainsi, pour être visée par la Loi, l'entrevue dont le lobbyiste lui-même, ou une personne agissant sous son autorité, convient pour un tiers doit porter sur l'un des objets mentionnés aux paragraphes 1°, 2°, 3° ou 4° du premier alinéa de l'article 2 [...] <sup>16</sup>.

Pour éviter toute ambiguïté et afin d'éviter d'avoir recours à un avis du commissaire, il serait préférable de le préciser dans la Loi. De plus, il est recommandé que soit considéré comme une activité de lobbyisme le fait pour un lobbyiste d'utiliser son influence afin d'obtenir pour un tiers une rencontre ou un entretien avec un titulaire d'une charge publique à l'égard d'une décision visée.

Le deuxième problème d'interprétation consiste à connaître le sens qu'il faut donner au terme « convenir d'une entrevue ». Il est recommandé qu'il soit prévu dans la Loi que constitue une activité de lobbyisme toute communication faite en vue d'organiser ou de faciliter la tenue d'une entrevue ou d'un entretien, en personne ou à distance.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

### RECOMMANDATION 13

**Considérer comme une activité de lobbyisme le fait pour un lobbyiste d'utiliser son influence afin d'obtenir pour un tiers une rencontre ou un entretien avec un titulaire d'une charge publique à l'égard d'une décision visée par la Loi.**

### RECOMMANDATION 14

**Préciser l'expression « convenir d'une entrevue » à l'égard d'une décision visée afin d'inclure toute communication faite en vue d'organiser ou de faciliter la tenue d'une entrevue ou d'un entretien.**

16 COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, Avis n° 2005-04, L'expression « le fait [...] de convenir pour un tiers d'une entrevue avec un titulaire d'une charge publique » utilisée au second alinéa de l'article 2 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, 3 février 2005.

## 2.5 L'APPEL AU GRAND PUBLIC

Dans la plupart des autres juridictions canadiennes et américaines qui encadrent les communications d'influence, l'« appel au grand public » (*grass-roots lobbying*) comme moyen de communication pour tenter d'influencer les titulaires de charges publiques est considéré comme une activité de lobbyisme. Ce n'est pas le cas dans la législation québécoise.

L'appel au grand public est généralement reconnu comme un appel adressé à la population pour l'inviter à communiquer directement avec un titulaire d'une charge publique en vue de faire pression sur lui pour qu'il adhère à une opinion donnée. Cet appel auprès du public peut être fait par différents moyens plus ou moins personnalisés (correspondances, courriels, ...) ou encore en ayant recours à un média à grande diffusion (annonces dans un journal, médias sociaux, etc.).

Lorsque la population répond massivement à l'invitation qui lui est faite en ce sens, l'appel au grand public peut s'avérer très efficace dans les faits pour influencer la prise de décision des institutions publiques, en créant une pression populaire auprès des élus et des autres titulaires de charges publiques œuvrant au sein de ces institutions.

Aussi, même s'il n'y a pas nécessairement de communication directe, orale ou écrite, entre le titulaire d'une charge publique visé par l'appel au grand public et l'entreprise ou l'organisation qui initie la démarche, celle-ci vise à influencer un décideur public dans le sens souhaité par l'entreprise ou l'organisation. Il en est de même pour le lobbyiste-conseil qui a pour mandat d'organiser ou qui propose à son client un appel au grand public comme moyen d'influencer une décision d'une institution publique.

Pour cette raison, l'appel au grand public devrait être considéré comme une activité de lobbyisme suivant les dispositions de la Loi. Celle-ci prône la transparence des activités de lobbyisme, d'une part, mais également la transparence quant aux entreprises, organisations ou lobbyistes qui initient, organisent ou bénéficient des activités de lobbyisme et quant aux moyens de communication qu'ils utilisent pour parvenir à leurs fins.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

### RECOMMANDATION 15

**Prévoir dans la Loi que le fait pour une entreprise, une organisation ou un lobbyiste d'inciter des personnes, au moyen d'un appel au grand public, à intervenir auprès d'un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer la prise d'une décision constitue une activité de lobbyisme qui doit faire l'objet d'une inscription au registre des lobbyistes;**

### RECOMMANDATION 16

**Définir dans la Loi ce que l'on entend par « l'appel au grand public ».**

### 3 LES ACTIVITÉS NON VISÉES PAR LA LOI

La Loi énumère, à son article 5, certaines communications qui, même si elles cherchent à influencer une décision visée par ses dispositions, ne doivent pas être considérées comme des activités de lobbyisme. Ainsi, la Loi ne s'applique pas aux activités suivantes :

1. Les représentations faites dans le cadre de procédures judiciaires ou juridictionnelles ou préalablement à de telles procédures;
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 à une personne ou à un organisme dont les pouvoirs ou la compétence sont conférés par une loi, un décret ou un arrêté ministériel;
4. Les représentations faites, par une personne qui n'est pas un lobbyiste-conseil, relativement à l'attribution d'une forme de prestation visée au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 2, 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 pour l'attribution de cette forme de prestation;
5. Les représentations faites, en dehors de tout processus d'attribution d'une forme de prestation visée au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 2, dans le seul but de faire connaître l'existence et les caractéristiques d'un produit ou d'un service auprès d'un titulaire d'une charge publique;
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, notamment une entente visée par la *Loi sur l'assurance maladie* (L.R.Q., chapitre A-29);
8. Les représentations faites, par une personne qui n'est pas un lobbyiste-conseil, pour le compte d'un ordre professionnel ou du 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* (L.R.Q., chapitre C-26), la loi ou les lettres patentes constitutives d'un ordre professionnel ou les règlements pris en vertu de ces lois;

9. Les représentations faites, dans le cadre de leurs attributions, par les titulaire d'une charge publique;

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;

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.

Certaines de ces exclusions engendrent parfois des problèmes d'interprétation qui pourraient dans plusieurs cas être évités par des modifications à la Loi.

### 3.1 LA NOTION « DANS LE CADRE DE »

L'expression « dans le cadre de », utilisée dans la formulation de certaines de ces exclusions, est susceptible de porter à interprétation.

Quand une représentation est-elle faite « dans le cadre » d'une procédure judiciaire, d'une commission parlementaire, d'une séance publique, d'une procédure publique, d'une procédure connue du public, de la négociation des conditions d'exécution d'un contrat ou de la négociation d'un contrat de travail? Quand une représentation est-elle faite à l'extérieur du cadre d'une telle situation?

Dans un avis publié en 2005 portant sur l'exception qui vise les représentations faites « dans le cadre de » procédures publiques ou connues du public, le commissaire donne un sens restreint à cette expression :

[...] L'exception ne vise pas toutefois les représentations faites avant ou après la procédure publique ou connue du public, ainsi que les représentations intervenant de façon concomitante et à l'extérieur du cadre de celle-ci.<sup>17</sup>

Selon le ministre de la Justice, cette interprétation stricte du commissaire de l'expression « dans le cadre de » s'explique par le fait que les représentations faites en public, entre autres lors d'une commission parlementaire, d'une séance publique ou d'une procédure publique sont, en soi, dévoilées. Au contraire, celles qui ont lieu en dehors de ce cadre demeurent « occultes »<sup>18</sup>. Le souci de transparence vise ce qui est caché et il n'est donc pas utile de divulguer ce qui se

---

17 COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, Avis n° 2005-06, L'expression « procédures publiques ou connues du public » utilisée au paragraphe 3° de l'article 5 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, 9 février 2005.

18 MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC, 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*, 2007, pages 16 et 17.

passé en public ou ce qui est notoire<sup>19</sup>. Certains lobbyistes sont portés à interpréter cette dernière expression beaucoup plus largement en considérant que tous les échanges qui interviennent à l'occasion d'un tel événement public ne constituent pas des activités de lobbyisme<sup>20</sup>.

À titre d'exemple, lorsqu'un projet de loi fait l'objet d'une étude en commission parlementaire, certaines personnes étendent la portée de l'exception des représentations faites dans le cadre d'une commission parlementaire de l'Assemblée nationale pour couvrir toutes les activités menées auprès des parlementaires, du ministre ou des membres de leur personnel, et ce, même lorsque ces activités sont réalisées, dans les faits, en dehors du cadre de la commission elle-même et ne seront pas portées à l'attention des autres parlementaires. Une telle interprétation va à l'encontre des objectifs de la Loi.

Dans l'exemple qui précède, l'exception ne s'applique qu'à ce qui est rendu public à l'ensemble des membres de la commission parlementaire. Ainsi, une communication faite de façon individuelle à un député ou à un membre de son personnel en vue d'influencer sa position à l'égard d'un projet de loi devrait faire l'objet d'une inscription au registre des lobbyistes.

Des problèmes d'interprétation similaires se soulèvent également pour certaines autres exceptions à la Loi où la notion « dans le cadre de » est employée.

Les dispositions de la Loi prévoyant des exclusions doivent être interprétées restrictivement puisqu'elles dérogent au principe général et fondamental de la transparence.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 17**

**Revoir l'expression « dans le cadre de » utilisée dans le libellé de certains paragraphes de l'article qui énumère les communications qui ne doivent pas être considérées comme des activités de lobbyisme afin d'éviter les interprétations erronées pouvant résulter de l'utilisation de cette expression.**

### **3.2 LE POUVOIR LIÉ QUANT À L'ATTRIBUTION DE CERTAINES FORMES DE PRESTATIONS**

Lorsque le titulaire d'une charge publique ne dispose, à l'égard de l'attribution de certaines formes de prestations, notamment un permis, une licence, un certificat et une subvention, que du pouvoir de s'assurer que les conditions requises pour l'attribution de ces prestations sont remplies, les représentations faites par une personne qui n'est pas un lobbyiste-conseil ne sont pas des activités de lobbyisme.

Cette exception, prévue au paragraphe 4° de l'article 5 de la Loi, est actuellement la source de certains problèmes d'interprétation. En fait, elle n'a pas sa raison d'être.

<sup>19</sup> *Ibid.*, à la page 17.

<sup>20</sup> *Ibid.* À la page 16.

D'une part, il n'est pas toujours facile de déterminer si un titulaire d'une charge publique dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour l'attribution d'une prestation, ou s'il doit, au contraire, accorder cette prestation dès que le demandeur répond aux conditions objectives fixées par la Loi.

D'autre part, cette exception engendre une certaine iniquité entre les lobbyistes, en ne permettant qu'aux lobbyistes d'entreprise et aux lobbyistes d'organisation de s'en prévaloir. On peut effectivement se demander pourquoi cette exception ne vise pas les lobbyistes-conseils. En l'espèce, il n'existe aucune raison justifiant de distinguer les uns des autres.

Par ailleurs, il apparaît pertinent de savoir si un lobbyiste a un mandat d'exercer des communications auprès d'une institution publique afin d'influencer la prise de certaines décisions, et ce, même si le titulaire d'une charge publique qui est chargé de traiter le dossier n'a normalement aucun pouvoir discrétionnaire.

Ainsi, si un lobbyiste insiste auprès d'un titulaire d'une charge publique pour que le dossier de son client, de l'entreprise ou de l'organisation soit examiné en priorité ou pour qu'une décision soit rendue plus rapidement que prévue ou encore qu'il ne soit pas nécessaire de fournir certains documents, plans ou études avant qu'une décision ne soit prise, ces communications effectuées par les lobbyistes devraient être divulguées au registre des lobbyistes, parce qu'elles cherchent manifestement à influencer la prise d'une décision que doit rendre un titulaire d'une charge publique. Tous les lobbyistes devraient être soumis à pareille obligation et non seulement les lobbyistes-conseils comme c'est le cas actuellement.

Par ailleurs, rappelons que les démarches entreprises par un lobbyiste n'ont pas à faire l'objet d'une inscription au registre, dans la mesure où elles se limitent à déposer la demande de prestations, à fournir les documents ou les renseignements requis, puisqu'elles ne visent pas à influencer alors le titulaire d'une charge publique responsable de la délivrance de ces prestations.

Le commissaire au lobbyisme reconnaît d'ailleurs déjà dans un avis que le simple fait de remplir un formulaire de demande ou de fournir les documents ou renseignements requis pour le traitement d'une demande ne constitue par une activité de lobbyisme<sup>21</sup>. De même, le simple fait de s'enquérir de l'état d'avancement d'un dossier ne constitue pas en soi une activité de lobbyisme<sup>22</sup>.

---

21 COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, Avis n° 2005-02, L'expression « l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation » utilisée au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 2 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, 3 février 2005.

22 Ce sujet est traité plus en détail à la section 2.5.4 de notre document.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIIT :

**RECOMMANDATION 18**

**Supprimer l'exception relative aux communications d'influence qui concernent une décision impliquant un pouvoir lié.**

**3.3 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 ÉMIS SOUS L'AUTORITÉ D'UN TEL TITULAIRE**

L'exception prévue au paragraphe 10° de l'article 5 de la Loi vise 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.

En fait, ce paragraphe vise deux types de représentations qui devraient être traitées de façon indépendante. La notion d'appels d'offres publics est en soi suffisamment importante pour être traitée de façon distincte et non de façon accessoire à une autre exception.

De plus, pour les raisons invoquées à la section 3.3.3, l'exception relative aux appels d'offres publics devrait se limiter au dépôt d'une soumission en réponse à un appel d'offres. L'exception pourrait alors s'appliquer au dépôt de toute soumission faite à la suite d'une demande écrite formulée par une institution publique.

Par ailleurs, plusieurs personnes qui font du démarchage auprès d'institutions publiques afin d'offrir des biens et des services et obtenir des contrats de faible valeur estiment que la Loi ne devrait pas s'appliquer à elles. Le commissaire au lobbyisme est sensible à cette situation et est d'avis que les contrats de moins de 1 000 \$ pourraient être exemptés de l'application de la Loi.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIIT :

**RECOMMANDATION 19**

**Distinguer l'exception relative aux appels d'offres publics de celle applicable à une réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique.**

**RECOMMANDATION 20**

**Limiter l'exception relative aux appels d'offres au dépôt d'une soumission.**

**RECOMMANDATION 21**

**Prévoir une exception pour les communications relatives aux contrats de 1 000 \$ et moins.**

### 3.4 LES REPRÉSENTATIONS FAITES DANS LE CADRE DE TRAVAUX D'UN COMITÉ CONSULTATIF

La contribution de personnes détenant une expertise dans des domaines particuliers est souvent sollicitée dans le cadre de comités consultatifs qui peuvent être composés à la fois de titulaires de charges publiques et de personnes représentant entre autres des entreprises, des associations ou d'autres groupements à but non lucratif.

Règle générale, l'objet des activités de lobbyisme exercées par un lobbyiste auprès d'un titulaire d'une charge publique relativement à la prise d'une décision visée par l'article 2 de la Loi doit être inscrit au registre des lobbyistes. Toutefois, le paragraphe 10° de l'article 5 prévoit que la Loi ne s'applique pas aux représentations faites en réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique. C'est en se basant sur ce paragraphe que le commissaire a donné et publié, en avril 2009, un avis par lequel il rendait applicable cette exception aux communications faites dans le cadre des travaux d'un comité consultatif institué par une autorité publique, et ce, même si ces communications ont pour objet d'influencer la prise de décision de l'institution en cause<sup>23</sup>.

Pour que l'exception s'applique dans ces cas, l'avis du commissaire édicte certaines conditions. Le comité consultatif doit être institué par l'institution publique et les communications doivent être sollicitées par un titulaire d'une charge publique au moyen d'un écrit. Cet écrit peut prendre diverses formes : lettre sollicitant une telle participation, acte de nomination du membre du comité, avis de convocation à une rencontre, ordre du jour, etc. De plus, l'écrit doit permettre d'identifier avec précision la nature du mandat confié au comité consultatif et les sujets qui seront discutés dans le cadre des travaux de ce comité.

Les autres communications faites par la personne qui participe aux travaux d'un comité consultatif, dans la mesure où celles-ci se qualifient d'activités de lobbyisme au sens de la Loi, demeurent assujetties à son application :

- si elles sont faites en dehors du cadre des travaux du comité;
- si elles concernent un sujet qui est étranger au mandat du comité ou à l'ordre du jour d'une rencontre;
- si elles visent à influencer l'objet ou la portée du mandat du comité ou encore le contenu d'un ordre du jour et qu'aucune demande formelle et explicite à cet effet n'a été faite par un titulaire d'une charge publique.

Le grand nombre de comités consultatifs et l'importance des mandats qui leur sont confiés ont un impact considérable sur les processus décisionnels. C'est pourquoi il apparaît important que

---

23 COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, Avis n° 2009-01, Les activités de lobbyisme faites dans le cadre de travaux d'un comité consultatif institué par une autorité publique et l'application du paragraphe 10° de l'article 5 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, 27 avril 2009.



les représentations faites auprès des institutions publiques dans le cadre de travaux d'un comité consultatif institué par celles-ci fassent l'objet d'une exception distincte et non d'une extension d'une exception existante.

Par ailleurs, dans un souci de transparence, les institutions gouvernementales et municipales devraient avoir l'obligation de rendre publics, notamment sur leur site Internet, la liste des comités consultatifs qu'ils ont créés, le mandat de ces derniers et le statut ou le nom des personnes qui en sont membres.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

**RECOMMANDATION 22**

**Prévoir une exception distincte pour les communications faites auprès des institutions publiques lors de travaux d'un comité consultatif constitué par celles-ci et préciser les conditions d'application de cette exception.**

**RECOMMANDATION 23**

**Prévoir une obligation pour les institutions parlementaires, gouvernementales ou municipales de rendre publics la liste des comités consultatifs qu'elles ont constitués, le mandat de ces derniers et le nom des personnes qui en sont membres.**

### **3.5 LES REPRÉSENTATIONS DONT LA DIVULGATION RISQUERAIT DE NUIRE À LA SÉCURITÉ D'UNE PERSONNE**

L'exception couvrant les représentations dont la divulgation risquerait de nuire à la sécurité d'une personne vise avant tout à préserver la confidentialité de certains renseignements sensibles qui ne doivent pas apparaître au registre des lobbyistes.

La Loi prévoit déjà une procédure pour assurer la confidentialité de certains renseignements qui concernent un projet d'investissement d'un client ou d'une entreprise dont la divulgation risquerait de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de ce client ou de cette entreprise. En pareille situation, la personne qui doit faire une inscription au registre peut demander au commissaire au lobbyisme de rendre une ordonnance de confidentialité visant à préserver tout ou partie des renseignements que contient la déclaration qu'elle doit présenter. Ces demandes sont traitées de manière à assurer la confidentialité des renseignements qu'elles contiennent.

Il serait pertinent d'assujettir à la même procédure une demande d'ordonnance de confidentialité des renseignements susceptibles de nuire à la sécurité d'une personne, en confiant au commissaire le soin d'apprécier le bien-fondé de la demande et de déterminer les renseignements devant être protégés, le cas échéant.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

**RECOMMANDATION 24**

**Assujettir à la procédure de demande d'une ordonnance de confidentialité le lobbyiste qui estime que la divulgation au registre des lobbyistes des communications qu'il compte effectuer risquerait vraisemblablement de nuire à sa sécurité, à celle de son client, d'un titulaire d'une charge publique ou de toute autre personne.**

### 3.6 CERTAINES REPRÉSENTATIONS À EXCLURE SPÉCIFIQUEMENT DE L'APPLICATION DE LA LOI

Au fil des ans, le commissaire au lobbyisme a été confronté à de multiples interrogations soulevées par des lobbyistes, des titulaires de charges publiques ou des citoyens quant à l'application de la Loi.

Bien que certaines communications ne constituent pas des activités de lobbyisme et ne soient pas spécifiquement mentionnées à l'article 5 de la Loi, plusieurs s'interrogent si ces communications sont exemptées de l'application de la Loi.

D'autres se demandent pourquoi certaines représentations spécifiques exercées auprès des diverses institutions publiques ne pourraient pas être exemptées de l'application de la Loi, estimant que ces représentations n'ont pas nécessairement pour but d'influencer les personnes œuvrant au sein de ces institutions.

Le commissaire au lobbyisme est en accord avec certains commentaires formulés à ce sujet. Pour faciliter l'application et la compréhension de la Loi, il est d'avis que certaines représentations devraient être spécifiquement exclues de son application.

#### 3.6.1 LE CITOYEN AGISSANT EN SON NOM ET POUR SON PROPRE COMPTE

L'article 2 de la Loi prévoit que constituent des activités de lobbyisme toutes les communications orales ou écrites avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou pouvant raisonnablement être considérées, par la personne qui les initie, comme étant susceptibles d'influencer la prise de décisions. L'article 25 indique quant à lui que nul ne peut exercer des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique s'il n'est pas inscrit sur le registre des lobbyistes relativement à ces activités.

L'effet combiné de ces deux articles amène les gens à croire que tout le monde est visé par la Loi.

Afin d'éviter toute ambiguïté, il serait pertinent d'inclure dans la Loi un article prévoyant explicitement que le citoyen agissant en son propre nom, et non pour le compte d'une entreprise ou d'une organisation, y compris une de ses entreprises, ne fait pas d'activités de lobbyisme. L'exception pourrait également s'appliquer à une association de citoyens.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIIT :

#### **RECOMMANDATION 25**

**Prévoir que soient exclues de l'application de la Loi les représentations faites par un citoyen agissant en son propre nom ou par une association de citoyens.**

#### **3.6.2 LE FAIT DE FOURNIR DES DONNÉES TECHNIQUES**

Les ingénieurs accompagnent régulièrement des clients, à leur demande, lors de rencontres avec des titulaires de charges publiques afin de répondre aux questions de nature technique relativement à un projet particulier. Il en va de même pour d'autres professionnels.

Ces professionnels prétendent qu'ils n'ont pas à inscrire l'objet de ces activités au registre des lobbyistes, parce qu'ils estiment qu'il ne s'agit pas de lobbyisme au sens de la Loi.

Le commissaire se range derrière ces prétentions lorsque la démarche de ces professionnels n'a effectivement pour seul but que de répondre aux questions des titulaires de charges publiques. Ce n'est pas le fait d'accompagner un client qui est déterminant, mais la nature de l'intervention effectuée par le professionnel. Partant, une exclusion couvrant restrictivement ces communications pourrait être ajoutée à la Loi.

Par ailleurs, il doit être souligné que si les interventions faites par le professionnel visent non seulement à répondre aux interrogations des titulaires de charges publiques, mais également à influencer la décision qui sera prise par ce dernier, ces interventions ne seront pas exclues et devront être inscrites au registre des lobbyistes.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIIT :

#### **RECOMMANDATION 26**

**Prévoir que soient exclues de l'application de la Loi les représentations faites dans le seul but de répondre aux questions d'ordre technique d'un titulaire d'une charge publique pour autant que cette réponse ne cherche pas autrement à influencer une telle décision ou qu'elle ne puisse être considérée comme cherchant à influencer une telle décision.**

#### **3.6.3 LES SIMPLES COMMENTAIRES OU OBSERVATIONS**

Certains titulaires de charges publiques, de par leur fonction, voient de nombreuses personnes venir quotidiennement à leur rencontre afin d'échanger avec eux et formuler leurs opinions ou commentaires sur un sujet ou un autre. Pensons entre autres aux élus qui, parce qu'ils sont des figures bien connues du public, sont régulièrement interpellés.

Généralement fortuites ou imprévisibles, ces rencontres surviennent souvent lorsque le titulaire d'une charge publique se trouve sur la rue ou dans un endroit public (épicerie, centre d'achat, etc.) ou à un rassemblement public, qu'il soit dans l'exercice de ses fonctions ou non.

Souvent, les personnes qui s'adressent à ce dernier désirent simplement exprimer leur point de vue à l'égard d'une prise de position du titulaire d'une charge publique, à l'égard d'un projet de loi ou d'un règlement sous étude ou à l'égard de toute autre décision du gouvernement ou d'une municipalité.

Le Code municipal de Toronto<sup>24</sup> prévoit, à son article 140-5, que les « *casual communication* » effectuées auprès d'un décideur municipal dans le cadre d'un rassemblement public ne sont pas assujetties aux règles encadrant les communications d'influence lorsqu'elles n'ont pas pour objet d'influencer la prise d'une décision visée.

Afin de faciliter l'application et la compréhension de la Loi, par tous les acteurs qu'elle vise, les simples commentaires ou observations faits dans un lieu public ou lors d'un rassemblement public devraient être exclus de l'application de la Loi.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 27**

**Prévoir que soient exclues de l'application de la Loi les commentaires ou observations faits lors de rencontres fortuites ou imprévisibles ou encore lors d'un rassemblement public.**

#### **3.6.4 LE SIMPLE FAIT DE S'INFORMER, DE RÉPONDRE AUX QUESTIONS OU DE REMPLIR UNE DEMANDE**

À tort, certaines personnes croient que le simple fait de remplir un formulaire de demande, de répondre aux questions qui leur sont adressées par un titulaire d'une charge publique ou de s'informer de l'état d'avancement d'un dossier constitue une activité de lobbyisme. Cela démontre une certaine incompréhension de ce que constitue une communication faite en vue d'influencer ou susceptible d'influencer une décision.

Le commissaire a donc précisé, dans un avis publié en 2005, que :

[Le] simple fait de compléter un formulaire de demande de permis, de licence, de certificat ou d'autre autorisation, ou encore le fait de fournir les documents ou les renseignements requis pour le traitement de la demande, ne constitue pas en soi une activité de lobbyisme.<sup>25</sup>

De plus, l'article 6 de la Loi prévoit déjà que sont exclues de l'application de la présente loi les communications ayant pour seul objet de s'enquérir de la nature ou de la portée des droits ou obligations d'un client, d'une entreprise ou d'un groupement en application de la Loi. Dans le

---

24 Toronto municipal Code, c. 140, « lobbying ». Disponible au : [http://www.toronto.ca/legdocs/municode/1184\\_140.pdf](http://www.toronto.ca/legdocs/municode/1184_140.pdf) ». [consulté le 20 avril 2012].

25 COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, Avis n° 2005-02, L'expression « l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation » utilisée au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 2 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, 3 février 2005.

même esprit, la simple communication faite pour s'enquérir de l'état d'avancement d'un dossier peut difficilement être considérée comme étant faite dans le but d'influencer ou comme étant susceptible d'influencer une décision.

Afin de lever toute ambiguïté à ce sujet et, par le fait même, de faciliter la compréhension de la Loi, le commissaire croit essentiel de regrouper tous ces types d'activités non visées sous un même article.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

### RECOMMANDATION 28

**Regrouper sous un même article les activités suivantes, lesquelles ne sont pas visées par la Loi :**

- le seul fait de s'enquérir de la nature ou de la portée des droits ou obligations d'une personne, d'une entreprise ou d'un groupement en application de la Loi;
- le seul fait de remplir une demande, de répondre aux questions et de fournir les renseignements requis pour le traitement d'une demande;
- le seul fait de s'enquérir de l'état d'avancement d'un dossier.

### 3.6.5 LES EXCEPTIONS APPLICABLES À UN NOMBRE RESTREINT DE PERSONNES

Certaines exceptions ne visent qu'un groupe restreint de personnes et ne seront applicables que dans des cas plus rares.

C'est le cas notamment du paragraphe 8° de l'article 5 qui exclut de l'application de la Loi :

8° les représentations faites, par une personne qui n'est pas un lobbyiste-conseil, pour le compte d'un ordre professionnel ou du 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* (chapitre C-26), la loi ou les lettres patentes constitutives d'un ordre professionnel ou les règlements pris en vertu de ces lois.

Comme c'est le cas pour le paragraphe 8° de l'article 5 de la Loi, l'article 2 du *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*<sup>26</sup> prévoit une exception applicable à certains organismes :

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* ne s'applique pas aux représentations faites, par une personne qui n'est pas un lobbyiste-conseil, pour le compte de l'Autorité des marchés financiers, de la Chambre de la sécurité financière ou de la Chambre de l'assurance de dommages auprès du ministre responsable de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers* (L.R.Q., c. D-9.2) ou de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers* (L.R.Q., c. A-33.2) ou pour le compte de l'Organisme

<sup>26</sup> *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, (2003) 9 G.O. II, 1244 [chapitre T-11.011, r.1].

d'autoréglementation du courtage immobilier du Québec auprès du ministre responsable de la *Loi sur le courtage immobilier* (L.R.Q., c. C-73.2) relativement à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet de propositions concernant ces lois et les règlements pris en vertu de celles-ci.

Cette dernière exception devrait être insérée dans la Loi, dans un alinéa distinct regroupant les exceptions applicables à un nombre restreint de personnes, pour éviter qu'elle se trouve dans un règlement qui est à peu près inconnu de tous, autant des lobbyistes que des titulaires de charges publiques.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 29**

**Inclure les exceptions contenues à l'article 2 du *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* dans la Loi, dans un article qui pourrait également comprendre les représentations faites par les ordres professionnels et le Conseil interprofessionnel auprès du ministre responsable de l'application des lois professionnelles et de l'Office des professions.**

## **4 LES LOBBYISTES**

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de 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 une personne, salariée 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 dans cette catégorie que se classent notamment les spécialistes des relations gouvernementales ou des affaires publiques lorsqu'ils agissent au nom d'un client afin de faire progresser un dossier auprès d'un titulaire d'une charge publique dans le sens désiré par le client. Se classe également dans cette catégorie, toute autre personne qui représente un tiers auprès d'une institution publique afin d'exercer une influence sur une décision visée par la Loi. On trouve notamment dans cette catégorie les professionnels qui représentent les intérêts de clients (avocats, notaires, architectes, urbanistes, ingénieurs, comptables, etc.).

Le lobbyiste d'entreprise, de son côté, est une personne 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.

Enfin, le lobbyiste d'organisation est une personne dont l'emploi ou la fonction consiste, 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, le *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* est venu limiter l'application de la Loi aux organisations constituées à des fins patronales, syndicales ou profession-

nelles ou aux organisations dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises<sup>27</sup>.

Ces définitions posent toutes actuellement certains problèmes d'interprétation qui compliquent, inévitablement, l'application de la Loi.

## 4.1 LE LOBBYISTE-CONSEIL

### 4.1.1 LA DÉTERMINATION DE LA CATÉGORIE DE LOBBYISTES

Une première problématique porte sur la détermination de la catégorie de lobbyistes applicable à une personne qui exerce des communications d'influence dans le cadre d'un mandat donné.

La définition de la notion de lobbyiste-conseil est libellée si largement qu'elle pourrait laisser croire qu'elle englobe des personnes qui sont, en fait, des lobbyistes d'entreprise ou des lobbyistes d'organisation.

Ainsi, telle que libellée, la personne à l'emploi d'une entreprise à but lucratif qui cherche à obtenir une subvention du gouvernement pour le compte de cette entreprise répond aussi bien à la définition de lobbyiste-conseil qu'à la définition de lobbyiste d'entreprise. En effet, cette personne est salariée et son occupation ou son mandat consiste, en tout ou en partie, à exercer des activités de lobbyisme pour autrui (pour l'entreprise et non pour elle-même) moyennant rémunération. L'on comprend toutefois qu'en pareil cas, on ait voulu considérer cette personne comme un lobbyiste d'entreprise, sinon la définition de lobbyiste d'entreprise n'aurait pas sa raison d'être.

N'empêche que la possibilité pour une personne dans une situation donnée de pouvoir répondre à deux définitions est susceptible d'entraîner une difficulté d'application. Or, une personne ne peut pas être assimilée à deux catégories distinctes de lobbyistes à la fois, pour une même communication d'influence. Cette personne agit ou bien à titre de lobbyiste-conseil, ou bien à titre de lobbyiste d'entreprise, ou encore à titre de lobbyiste d'organisation. Cette distinction est fondamentale, car les obligations ou les exceptions prévues à la Loi peuvent varier d'une catégorie de lobbyistes à l'autre.

Par ailleurs, l'utilisation des mots « salariés ou non » dans la définition du lobbyiste-conseil est susceptible de prêter à interprétation ou d'être la source de confusion.

---

27 *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, (2003) 9 G.O. II, 1244 [chapitre T-11.011, r.1], article 1 (11<sup>o</sup>).

Par conséquent, la définition de lobbyiste-conseil devrait être revue, afin d'éliminer toute ambiguïté quant à la possibilité qu'un lobbyiste puisse se qualifier dans plus d'une catégorie de lobbyiste.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

### **RECOMMANDATION 30**

**Revoir la définition de lobbyiste-conseil afin d'éviter qu'un lobbyiste puisse se qualifier dans plus d'une catégorie de lobbyistes.**

#### **4.1.2 L'EXIGENCE D'UNE CONTREPARTIE POUR SE QUALIFIER À TITRE DE LOBBYISTE-CONSEIL**

Une autre difficulté d'application de la Loi découle de la définition actuelle de la notion de lobbyiste-conseil, en ce que celle-ci exige que le lobbyiste exerce ses communications d'influence moyennant contrepartie. Or, une telle contrepartie est souvent difficile, voire impossible à prouver dans les faits devant un tribunal. Partant, il devient ardu de démontrer qu'une personne agit comme lobbyiste-conseil lorsque celle-ci contrevient à la Loi ou au *Code de déontologie des lobbyistes*, bien qu'il puisse être clair qu'elle a communiqué afin d'influencer un titulaire d'une charge publique pour le compte d'autrui. Généralement, ces personnes sont des professionnels ou des représentants de firmes de relations publiques ou gouvernementales et on peut présumer qu'elles travaillent moyennant contrepartie.

Si cette proposition était retenue, il y aurait toutefois lieu de préciser que n'est pas considérée lobbyiste-conseil la personne qui exerce, pour le compte d'une personne physique, une activité de lobbyisme relative à une décision concernant une autorisation ou un avantage pécuniaire.

De plus, il y a lieu de se demander s'il est essentiel de continuer d'exiger la présence d'une contrepartie pour considérer comme lobbyiste-conseil une personne exerçant des communications pour autrui. La définition du lobbyiste-conseil devrait viser toute personne qui effectue une activité de lobbyisme pour le compte d'autrui, sans référer à la notion de la contrepartie. La Loi a pour objectif d'assurer la transparence des activités de lobbyisme, afin de garantir le droit du public de savoir qui cherche à influencer les décisions qui sont prises par les diverses institutions publiques. Cette situation ne serait pas différente de celle du lobbyiste d'entreprise ou du lobbyiste d'organisation pour lesquels il n'est pas nécessaire de démontrer qu'ils ont touché une contrepartie.

À défaut, l'ajout à la Loi d'une présomption selon laquelle les communications d'influence exercées pour autrui sont effectuées moyennant contrepartie permettrait de contrer la difficulté bien réelle énoncée ci-dessus et de faciliter l'administration de la preuve d'une telle contrepartie, tout en permettant au lobbyiste de démontrer que les activités de lobbyisme n'ont pas été exercées moyennant contrepartie.



EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIVIT :

#### **RECOMMANDATION 31**

**Supprimer la référence à la notion de contrepartie dans la définition de lobbyiste-conseil.**

#### **RECOMMANDATION 32**

**Ne pas considérer comme lobbyiste-conseil la personne qui exerce, pour le compte d'une personne physique, une activité de lobbyisme relative à une décision concernant une autorisation ou un avantage pécuniaire, lorsque cette activité n'est pas faite moyennant contrepartie.**

## **4.2 LE LOBBYISTE D'ENTREPRISE ET LE LOBBYISTE D'ORGANISATION**

### **4.2.1 LES ACTIONNAIRES ET LES MEMBRES D'UN CONSEIL D'ADMINISTRATION**

La définition de la notion de lobbyiste d'entreprise peut également être la source de certaines problématiques d'application lorsqu'elle exige que la personne qui exerce des activités de lobbyisme pour le compte de l'entreprise occupe un emploi ou une fonction « au sein » de celle-ci pour être assimilée à un tel lobbyiste.

Cette exigence limite la portée de la notion de lobbyiste d'entreprise en excluant les communications d'influence qui pourraient être faites pour le compte de l'entreprise par l'un de ses actionnaires, puisqu'il n'occupe aucun emploi ni n'exerce aucune fonction au sein de celle-ci. Ainsi, l'employé, le dirigeant ou l'administrateur d'une telle entreprise doit inscrire au registre l'objet des activités de lobbyisme qu'il exerce pour son compte, alors qu'un actionnaire qui exercerait les mêmes activités serait exempté d'une telle obligation. Manifestement, cette conclusion va à l'encontre de l'esprit de la Loi. Ce n'est assurément pas une exclusion qui était souhaitée par le législateur.

De plus, le libellé actuel peut entraîner une difficulté d'interprétation. Certains remettent même en question l'application de la Loi aux activités de lobbyisme exercées par un membre du conseil d'administration pour le compte de l'entreprise ou de l'organisation lorsqu'il n'est pas à l'emploi de l'entreprise ou de l'organisation en question. Afin d'éviter toute ambiguïté, une précision dans la Loi serait également souhaitable.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIVIT :

#### **RECOMMANDATION 33**

**Revoir les définitions de lobbyiste d'entreprise et de lobbyiste d'organisation afin qu'il n'y ait aucune ambiguïté quant au fait que les actionnaires et les membres du conseil d'administration qui exercent des activités de lobbyisme pour le compte d'une entreprise ou d'une organisation sont visés par la Loi.**

#### 4.2.2 LES ACTIVITÉS DE LOBBYISME EXERCÉES POUR LE COMPTE D'UNE ENTREPRISE AFFILIÉE

D'autre part, l'exigence voulant que la personne qui exerce des activités de lobbyisme pour le compte de l'entreprise occupe un emploi ou une fonction « au sein » de celle-ci pour être considérée comme un lobbyiste d'entreprise peut laisser croire que cette notion ne vise que l'employé, le dirigeant ou l'administrateur d'une entreprise à but lucratif exerçant des activités de lobbyisme pour le compte de cette seule entreprise. Or, il arrive qu'un employé, un dirigeant ou un administrateur d'une entreprise soit chargé d'effectuer du lobbyisme, non pas directement pour le compte de cette entreprise, mais plutôt pour celui d'une entreprise affiliée à celle-ci ou encore pour le groupement corporatif dont fait partie cette entreprise. Lorsqu'une telle situation se présente, certains prétendent que ces communications d'influence n'ont pas à faire l'objet d'une inscription, considérant que le lobbyiste n'est pas à l'emploi ou n'occupe pas une fonction au sein de l'entreprise affiliée ou du groupement et ce, bien que les communications d'influence profitent à l'entreprise affiliée ou au groupement.

Pour éviter de telles interprétations qui vont clairement à l'encontre de l'objectif premier de la Loi d'assurer la transparence des activités de lobbyisme exercées par les lobbyistes auprès des titulaires de charges publiques, il y aurait lieu de modifier la définition donnée à la notion de lobbyiste d'entreprise.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 34**

**Revoir les définitions de lobbyiste d'entreprise et de lobbyiste d'organisation afin d'englober non seulement les personnes qui exercent des activités de lobbyisme pour le compte de leur entreprise ou de leur organisation, mais également celles qui exercent des activités de lobbyisme pour le compte des entreprises ou des organisations qui y sont affiliées.**

#### 4.2.3 LES COALITIONS

Phénomène ayant pris 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 bien souvent pour une fin spécifique et pour une période limitée dans le temps, il n'en demeure pas moins que les porte-parole de ces coalitions interviennent régulièrement auprès des titulaires de charges publiques pour tenter d'influencer les décisions qui concernent leurs membres.

Contrairement à la loi fédérale sur le lobbying et aux lois provinciales en Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Nouvelle-Écosse, en Ontario et à Terre-Neuve-et-Labrador, qui prévoient toutes que les coalitions sont incluses dans la définition d'une « organisation », la Loi québécoise ne mentionne pas spécifiquement les coalitions.

Bien que l'on puisse considérer qu'une coalition est une association au sens du Code civil<sup>28</sup> ou encore un autre groupement au sens de la définition de lobbyiste d'organisation, il y aurait lieu de l'indiquer clairement dans la Loi, afin d'éviter toute ambiguïté. Ainsi, les communications d'influence exercées pour le compte d'une coalition devraient apparaître au registre au même titre que celles exercées pour le compte d'une entreprise ou d'une organisation.

Les coalitions peuvent être formées autant par des entreprises à but lucratif que par des organisations à but non lucratif. Afin d'éviter tout questionnement de qualification, les lobbyistes exerçant des activités de lobbyisme pour le compte d'une coalition devraient être inscrits au registre à titre de lobbyistes d'entreprise dès que cette coalition compte parmi ses membres au moins une entreprise à but lucratif.

À l'opposé, les lobbyistes agissant pour le compte d'une coalition ne comprenant que des organisations à but non lucratif devraient être considérés comme des lobbyistes d'organisation.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 35**

**Revoir les définitions de lobbyiste d'entreprise et de lobbyiste d'organisation afin d'englober les personnes qui exercent des activités pour le compte d'une coalition.**

#### **RECOMMANDATION 36**

**Préciser que les lobbyistes exerçant des communications d'influence pour le bénéfice d'une coalition qui compte parmi ses membres au moins une entreprise à but lucratif soient considérés comme des lobbyistes d'entreprise.**

#### **RECOMMANDATION 37**

**Préciser que les lobbyistes exerçant des communications d'influence pour le bénéfice d'une coalition qui ne compte parmi ses membres que des organismes à but non lucratif sont considérés comme des lobbyistes d'organisation.**

### **4.2.4 LA NOTION DE « PARTIE IMPORTANTE »**

En vertu de la Loi, la personne qui exerce des activités de lobbyisme pour le compte d'une entreprise à but lucratif ou d'une organisation à but non lucratif n'est considérée comme lobbyiste pour cette entreprise ou cette organisation que si son emploi ou sa fonction consiste à exercer des activités de lobbyisme « pour une partie importante ».

Le lobbyiste-conseil, de son côté, est soumis aux dispositions de la Loi dès qu'il exerce une activité de lobbyisme pour le compte d'autrui moyennant contrepartie. La notion de « partie importante » n'est pas applicable en ce qui le concerne.

<sup>28</sup> Voir les articles 2186 et 2267 du Code civil du Québec.

Très vite, la notion de « partie importante » a suscité beaucoup de commentaires et d'interrogations. Il s'agissait d'une question primordiale à l'application de la Loi. Cette notion et l'interprétation qu'il fallait y donner étaient une préoccupation constante pour tous.

La lecture des débats parlementaires lors de l'adoption de la Loi, en 2002, démontre clairement que le législateur voulait laisser au commissaire au lobbyisme le soin de déterminer, par le biais du pouvoir qu'il lui a été octroyé d'émettre des avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la Loi, ce que l'on doit entendre par cette notion de « partie importante » :

« M. Bégin : Oui, mais vous allez voir que ce que je dis est conséquent avec ce petit paragraphe que nous devrions lire, M. le Président : « 45.4. Le Commissaire au lobbyisme peut donner et publier tout avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la présente loi, d'un règlement pris en application de celle-ci ou du code de déontologie.

Donc, nous avons là, à mon point de vue, M. le Président, une possibilité de faire déterminer, selon les circonstances, l'expérience qui va se développer, ce que veut dire « une partie importante », mais qui pourra varier, selon les circonstances, que je n'ai pas à déterminer mais qu'un commissaire plongé dans l'exercice quotidien de l'activité verra à déterminer. (...)

(...)

M. Bégin : (...) je vais vous donner un ou deux exemples qui vont, à mon point de vue, illustrer le problème qu'on peut avoir. Je fais un blitz majeur pendant un mois d'activité. Je récupère 500 000 \$.

(...) Un mois sur 12, ce n'est pas la partie importante. Si je regarde, par contre, le côté monétaire, c'est important.

Par exemple, j'ai deux événements importants par année, (...) Je mets mes énergies là, puis ça me rapporte, mettons, beaucoup d'argent parce que c'est des grosses affaires : c'est au-delà de 1 200, 1 300 municipalités. Alors, c'est gros, et on met le paquet. On fait un gros revenu. Est-ce que c'est une partie importante ou pas ? (...) À mon point de vue, on doit se fier sur la personne qui va être la mieux placée pour établir ça, avec le temps.

M. Chagnon : le ministre m'a convaincu là-dessus. »<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commission/cfp-36-2/journal-débats/cfp-020611.html>.

Un premier avis sur cette notion a été émis par le commissaire au lobbying en février 2003<sup>30</sup>. Celui-ci retient alors une approche mixte qui tient compte du temps consacré aux activités de lobbying et de l'importance de ces activités en regard de l'emploi ou de la fonction de la personne, de même que du temps consacré par toute autre personne qui fait également des activités de lobbying pour le compte de l'entreprise ou de l'organisation. Cet avis a donné lieu à plusieurs commentaires, notamment des lobbyistes. Des difficultés d'application et aussi de contrôle sont vite apparues.

En juin 2005, le commissaire au lobbying adopte un second avis<sup>31</sup> relativement à cette notion, dans lequel il retient l'application de deux tests alternatifs pour définir celle-ci. Ainsi, une personne est considérée exercer des activités de lobbying pour une partie importante lorsqu'elle répond à l'un des deux tests suivants :

1. Le test relatif aux aspects qualitatifs de l'activité de lobbying :

- l'activité de lobbying est menée par un membre du conseil d'administration ou par un cadre de l'entreprise ou de l'organisation. Elle est considérée alors revêtir en soi une importance suffisante pour nécessiter une inscription au registre des lobbyistes;

ou

- l'activité de lobbying a un impact important pour l'entreprise, l'organisation ou l'un de ses membres (mise en œuvre d'un projet majeur ou qui permet d'assurer le développement de l'entreprise ou de l'organisation).

2. Le test relatif aux aspects quantitatifs de l'activité de lobbying :

- l'ensemble des activités de lobbying effectuées pour le compte de l'entreprise ou de l'organisation représente plus de douze jours de travail par année, en tenant compte, non seulement des communications effectuées auprès des titulaires de charges publiques, mais également de la préparation et du suivi des activités de lobbying.

Toutefois, cette notion demeure encore à ce jour un sujet particulièrement remis en question par les lobbyistes qui contestent l'avis du commissaire. Des dossiers font d'ailleurs l'objet de contestations judiciaires relativement à l'application de cet avis du commissaire au lobbying.

---

30 COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, Avis n° 2003-01, Interprétation de l'expression « pour une partie importante » utilisée dans les définitions de lobbyiste d'entreprise et lobbyiste d'organisation à l'article 3 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, 14 février 2003.

31 COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, Avis n° 2005-07, Le lobbying 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?, 30 juin 2005.

Il y a encore beaucoup de confusion quant à l'utilisation des deux tests suggérés par le commissaire. Il suffit de rencontrer les critères de l'un ou l'autre de ces tests et non des deux. Cela ne semble pas compris de tous les lobbyistes.

À la lumière de ce qui précède, force est d'admettre que cette notion de « partie importante » introduite à l'article 3 dénature la Loi, en ce qu'elle empêche la transparence de plusieurs activités de lobbyisme. De plus, elle rend la Loi difficile d'application pour tous les acteurs visés, ainsi que pour le commissaire au lobbyisme.

Elle implique effectivement que les entreprises et les organisations vérifient, à chaque fois qu'elles ont l'intention de confier un mandat de lobbyisme à une personne à l'interne, si les communications d'influence seront menées par un membre du conseil d'administration ou un cadre d'une part, et qu'elles se questionnent à savoir si ces communications auront un impact important pour l'entreprise ou l'organisation d'autre part. Les entreprises doivent également estimer, dans les autres cas, si, pour une année financière, l'ensemble des activités de lobbyisme faites pour leur compte auprès de toutes les institutions publiques visées par la Loi représenteront plus de douze jours de travail, incluant la préparation et le suivi.

Cet exercice, obligatoire pour être en mesure de déterminer si une personne doit être inscrite au registre des lobbyistes, représente une gymnastique relativement compliquée pour les entreprises et les organisations, ainsi que pour les titulaires de charges publiques.

La notion de « partie importante » est également susceptible d'entraîner des problèmes d'équité et de cohérence. Si une entreprise ou une organisation engage un lobbyiste-conseil pour effectuer des activités de lobbyisme en son nom, ce lobbyiste-conseil devra s'inscrire au registre des lobbyistes. Si cette même entreprise ou organisation mandate plutôt un de ses employés pour effectuer les mêmes activités de lobbyisme, le plus haut dirigeant devra inscrire l'objet de ces activités de lobbyisme uniquement si elles représentent une partie importante des activités avec les difficultés mentionnées précédemment.

De plus, la preuve que certaines activités de lobbyisme ont été faites pour une partie importante est souvent difficile à établir.

Les difficultés que pose la notion de « partie importante » ont également été relevées par d'autres juridictions. Ainsi, au fédéral, la commissaire au lobbying recommande de supprimer les dispositions relatives à la « partie importante des fonctions ». La commissaire à l'intégrité et registraire des lobbyistes de l'Ontario, Mme Lynn Morrison, a appuyé cette recommandation de même que l'Association du Barreau canadien (ABC) dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur le lobbying. Pour cette dernière, la disposition établissant le critère de « la partie importante » s'est avérée difficile à interpréter et à appliquer. De plus, pour l'ABC, cette disposition est de plus en plus utilisée par certaines personnes morales et organisations pour éviter d'enregistrer leurs activités de lobbying. Elle indique également que si le seuil de la « partie importante » était supprimé, la Loi pourrait englober toute activité de lobbying visant le gouvernement fédéral et exercée par des lobbyistes rémunérés, de manière plus sûre.

La Ville de Toronto a réglé cette problématique en ne faisant pas de telles distinctions. Une communication d'influence est une communication visée par le Code municipal.

Compte tenu que l'un des objectifs de la Loi est le droit du public de savoir qui cherche à influencer les décisions prises par les institutions publiques, il est important que l'ensemble des activités de lobbying soient déclarées, et non seulement celles qui sont exercées pour une partie importante.

Il ne fait aucun doute que la notion de « partie importante » empêche actuellement d'atteindre le niveau de transparence des activités de lobbying recherché par le législateur.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

**RECOMMANDATION 38**

**Supprimer la référence à la notion de partie importante pour déterminer si une personne exerçant des activités de lobbying doit être considérée comme un lobbyiste d'entreprise ou un lobbyiste d'organisation.**

**4.2.5 LES ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF**

Au Canada, seuls le Québec, l'Alberta et la Ville de Toronto<sup>32</sup> n'appliquent pas à l'ensemble des associations ou organismes à but non lucratif (OBNL) leur législation en matière d'encadrement des activités de lobbying.

En réalité, la loi québécoise vise tous les OBNL. Toutefois, le *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*<sup>33</sup> limite cette portée aux seuls OBNL constitués à des fins patronales, syndicales, professionnelles ou dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif.

Or, plusieurs OBNL non assujettis à la Loi et dotés de moyens financiers et techniques importants interviennent régulièrement auprès des décideurs publics afin d'influencer la prise de décision sur des questions importantes.

Ces groupements à but non lucratif ne se limitent pas à faire valoir leur point de vue dans des forums publics, tels des commissions parlementaires ou des sommets socioéconomiques. Ils utilisent souvent les mêmes outils de communication que tous les autres lobbyistes.

32 Les OBNL non reliés à une profession, un syndicat, une entreprise, une industrie ou une entité à but lucratif ne sont pas visés par le règlement de la Ville de Toronto. Cependant, tous les OBNL y sont assujettis lorsqu'ils communiquent avec un titulaire d'une charge publique concernant une demande de subvention ou son attribution en dehors du processus normal.

33 *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, (2003) 9 G.O. II, 1244 [chapitre T-11.011, r.1]

En soustrayant certains OBNL de l'obligation d'inscrire leurs activités de lobbyisme au registre, on laisse dans l'ombre une partie importante de la réalité du lobbyisme au Québec. Le droit de savoir qui cherche à exercer de l'influence auprès des institutions publiques ne devrait pas se limiter aux communications exercées par des groupes constitués à des fins patronales, syndicales ou professionnelles, ou formés de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif.

Pour les organismes assujettis à la Loi, cette transparence sélective engendre également un sentiment d'injustice. Elle peut être la source d'une certaine iniquité entre les personnes qui tentent d'influencer un décideur public pour un même projet; celles qui représentent une entreprise à but lucratif verront l'objet de leurs activités inscrites au registre, alors que ce ne sera pas le cas pour les autres qui exercent du lobbyisme pour le compte d'un OBNL non visé.

Le lobbyisme étant légalement reconnu comme un moyen légitime d'accès aux institutions, la réglementation qui exclut plusieurs organisations de son application tend plutôt à laisser croire que certaines activités de lobbyisme sont plus légitimes que d'autres. Cette réalité affecte la cohérence de la Loi et du règlement ayant été pris en application de celle-ci.

La distinction actuelle crée manifestement de l'insatisfaction auprès des entreprises et des organismes assujettis. Elle crée une inégalité de traitement qui est de nature à renforcer la perception qu'il existe de bons et de mauvais lobbyistes : ceux qui doivent s'inscrire sont les méchants alors que ceux qui n'ont pas à le faire sont les bons.

Par ailleurs, l'exclusion de certains organismes de l'application de la Loi signifie que les activités de 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, de sorte qu'aucune mesure de surveillance ou de contrôle n'existe relativement à la façon dont ces activités de lobbyisme peuvent être exercées.

Le principe général devrait être que la Loi et le Code s'appliquent à tous les lobbyistes d'organisation. Ainsi, les interventions effectuées par ces derniers afin d'influencer la prise de décision d'une institution publique relativement, entre autres, à la présentation d'un projet de loi, à l'élaboration d'une orientation ou d'un plan d'action, ou encore à l'attribution d'un permis ou d'un contrat devraient faire l'objet d'une inscription au registre des lobbyistes.

Cependant, certaines activités exercées par des lobbyistes d'organisation pourraient être exclues de l'application de la Loi, comme par exemple les représentations faites dans le cadre d'un processus administratif établi en vertu d'un programme défini pour l'obtention d'une subvention, d'une aide financière, d'un prêt, d'une garantie de prêt ou d'un cautionnement d'un montant de moins de 5 000 \$. Une telle exception rejoindrait la préoccupation qu'avaient certains parlementaires lors de l'adoption de la Loi à l'égard de l'assujettissement de certains OBNL, sans pour autant rendre la Loi applicable à toutes les situations où des activités de lobbyisme peuvent être exercées. C'est ce raisonnement qui a été suivi pour les ordres professionnels.



Finalement, l'assujettissement d'un plus grand nombre d'organisations à l'application de la Loi doit obligatoirement aller de pair avec un assouplissement des modalités d'inscription au registre des lobbyistes. La question de l'assouplissement des modalités d'inscription au registre des lobbyistes est abordée plus en détail dans le chapitre 7 du présent document.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 39**

**Assujettir à la Loi l'ensemble des associations ou organismes à but non lucratif tout en prévoyant une exclusion pour les représentations faites par un lobbyiste d'organisation pour l'obtention d'une subvention, d'une aide financière, d'un prêt, d'une garantie de prêt ou d'un cautionnement d'un montant de 5 000 \$ et moins.**

### **4.3 LES ACTES INTERDITS**

#### **4.3.1 L'EXERCICE D'ACTIVITÉS DE LOBBYISME APRÈS L'EXPIRATION DE LA PÉRIODE INSCRITE AU REGISTRE**

L'article 25 de la Loi interdit aux lobbyistes d'exercer des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique sans être inscrit au registre des lobbyistes relativement à ces activités.

L'inscription d'un lobbyiste se fait par la présentation au registre d'une déclaration contenant certains renseignements. Parmi ceux-ci se retrouvent la période couverte par les activités de lobbyisme. Cette dernière information est importante pour permettre au titulaire d'une charge publique ou à toute autre personne qui consulte le registre de savoir si les activités de lobbyisme qui y sont indiquées sont en cours ou si elles sont terminées.

Lorsque la période indiquée par un lobbyiste pour l'exercice d'un mandat est échu, les activités de lobbyisme relatives à ce mandat sont supposées, en principe, être terminées. Le titulaire d'une charge publique ou les personnes qui consultent le registre des lobbyistes doivent pouvoir se fier aux renseignements qui y sont contenus. C'est pourquoi un mandat terminé ne devrait plus apparaître comme mandat actif au registre comme c'est le cas actuellement.

Présentement, une personne qui consulte l'information relative à un lobbyiste qui a au moins un mandat actif pourra croire que celui-ci est conformément inscrit au registre et qu'il peut, conséquemment, exercer des activités de lobbyisme, même si le mandat visant ces activités est échu. En fait, la seule façon de connaître les mandats d'un lobbyiste qui sont toujours en cours est de consulter la description de chacun des mandats de ce lobbyiste, afin de vérifier si la période indiquée pour chacun d'entre eux est expirée ou non. Laborieux, cet exercice ne facilite définitivement pas la consultation du registre et peut entraîner une certaine confusion.

La façon actuelle de consigner l'information amène d'ailleurs parfois certains lobbyistes à se considérer conformément inscrits relativement à un mandat, puisque le mandat en question se trouve toujours dans la liste des mandats inscrits au registre, et ce, même si ce mandat est échu et que les lobbyistes n'ont jamais produit les avis de modification ou les renouvellements d'inscription qui s'imposent, le cas échéant. Ce faisant, ces lobbyistes ne considèrent pas qu'ils contreviennent à l'article 25 de la Loi.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

**RECOMMANDATION 40**

**Prévoir que nul ne peut exercer une activité de lobbyisme si l'objet de cette activité n'est pas déclaré au registre des lobbyistes ou si la période couverte par le mandat est expirée.**

**RECOMMANDATION 41**

**Prévoir qu'un mandat dont la période est expirée n'apparaît plus au registre parmi les mandats en cours.**

**4.3.2 LA CONTREPARTIE CONDITIONNELLE À L'OBTENTION D'UN RÉSULTAT**

La Loi interdit aux lobbyistes-conseils et aux lobbyistes d'entreprise d'exercer des activités de lobbyisme moyennant une contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou subordonnée au degré de succès de leurs activités de lobbyisme. Il est à noter que cette interdiction ne s'applique pas aux lobbyistes d'organisation.

Les représentants de certaines entreprises dont la structure de rémunération est basée sur les commissions nient exercer des activités de lobbyisme et, par conséquent, ne s'inscrivent pas au registre des lobbyistes pour contourner l'application de cette interdiction. En s'inscrivant, ils craignent d'être repérés plus facilement. De nombreuses entreprises, particulièrement dans le domaine de la vente, sont dotées d'une telle structure de rémunération. Il est difficile de croire que toutes les entreprises fonctionnant de cette façon pourraient éventuellement modifier ce mode de rémunération, considérant qu'il s'agit d'une pratique largement répandue et qui dépasse les seules frontières du Québec. L'interdiction est donc problématique dans ces cas et entraîne un effet non désiré et contraire à l'objectif, soit la non-inscription de ces lobbyistes.

La disposition interdisant l'exercice d'activités de lobbyisme moyennant une contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat avait notamment pour objectif d'empêcher que certaines personnes exercent des pressions indues sur des titulaires de charges publiques pour influencer leurs décisions. Le *Code de déontologie des lobbyistes*, qui n'existait pas au moment de l'adoption de la Loi, interdit expressément aux lobbyistes d'exercer des pressions indues à l'endroit des titulaires de charges publiques et prévoit des sanctions pour tout manquement à cette obligation. De plus, le commissaire au lobbyisme possède des pouvoirs pour assurer le respect du Code, notamment des pouvoirs d'inspection et d'enquête ainsi qu'un pouvoir d'imposer des

mesures disciplinaires. Cela nous apparaît suffisant pour atteindre l'objectif poursuivi par le législateur.

Ailleurs au Canada, seuls le fédéral et la Ville de Toronto interdisent aux lobbyistes de proposer leurs services à des clients, entreprises ou organisations en échange d'une contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un certain résultat. Ces lois ne sont pas nécessairement aussi englobantes que la loi québécoise. Dans la majorité des autres provinces ayant une loi sur le lobbyisme, une telle contrepartie conditionnelle est permise, pour autant qu'elle fasse l'objet d'une déclaration par le lobbyiste. Cette dernière solution pourrait également être retenue au Québec. Toutefois, l'interdiction de la contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou subordonnée au degré de succès des activités de lobbyisme pourrait continuer de s'appliquer à tous ceux qui ne s'inscrivent pas au registre des lobbyistes, ce qui serait, contrairement à la situation actuelle, un incitatif pour les lobbyistes à s'inscrire au registre.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 42**

**Supprimer l'interdiction faite aux lobbyistes d'exercer des activités de lobbyisme moyennant une contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou subordonnée au degré de succès de leurs activités, pour autant qu'une telle contrepartie fasse l'objet d'une déclaration au registre des lobbyistes.**

#### **4.3.3 LA CONTREPARTIE PROVENANT D'UNE SUBVENTION**

La Loi interdit également aux lobbyistes-conseils et aux lobbyistes d'entreprises d'exercer leurs activités de lobbyisme moyennant une contrepartie provenant d'une subvention ou d'un prêt du gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes.

Cette interdiction est importante et elle devrait être maintenue. En fait, elle pourrait même être élargie pour s'appliquer à tous les lobbyistes. Les subventions ou les prêts provenant des fonds de l'État devraient toujours servir uniquement aux fins pour lesquelles ils ont été accordés, et non pour financer, d'aucune façon, les activités de lobbyisme ayant permis de les obtenir.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 43**

**Étendre à tous les lobbyistes l'interdiction d'exercer des activités de lobbyisme moyennant une contrepartie provenant d'une subvention, d'une aide financière ou d'un prêt d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale.**

#### **4.3.4 S'ATTRIBUER UN CONTRAT OU UNE SUBVENTION À LA SUITE D'UNE ACTIVITÉ DE LOBBYISME**

L'article 27 de la Loi prévoit une interdiction applicable au lobbyiste qui, dans le cadre de ses activités de lobbyisme, a été mandaté par le titulaire d'une charge publique pour attribuer un contrat, une subvention ou une autre forme de prestation. Ainsi, il est interdit pour ce lobbyiste

de s'attribuer le contrat, la subvention ou une autre forme de prestation, de l'attribuer à l'entreprise ou à l'organisation pour laquelle il est lobbyiste ou de l'attribuer à un tiers qui lui est lié au sens de la Loi sur les impôts.

Cette disposition vise à éviter les situations de conflits d'intérêts où un lobbyiste qui agit au nom d'un titulaire d'une charge publique se trouve dans la situation où lui-même, ou encore l'entreprise ou l'association qu'il représente, bénéficie indûment d'une position privilégiée liée au mandat qui lui est confié.

Cependant, cet objectif est susceptible de ne pas être atteint dans certaines circonstances.

Telle que libellée, cette disposition ne vise effectivement que le lobbyiste qui est intervenu auprès du titulaire d'une charge publique pour se voir octroyer le mandat d'attribuer le contrat, la subvention ou une autre forme de prestation.

Elle ne couvre pas les clients du lobbyiste, ni les dirigeants, administrateurs, employés ou actionnaires des entreprises ou organisations pour le compte desquels ce lobbyiste exerce ses communications d'influence. Cette réalité peut s'avérer problématique, considérant que ce n'est pas toujours la personne qui se voit octroyer le mandat d'attribuer la prestation qui octroie celle-ci dans les faits.

Prenons l'exemple d'une entreprise qui désignerait une personne à son emploi pour obtenir auprès d'un ministère le mandat d'accorder certaines subventions et que, suivant l'obtention de ce mandat, elle confierait à un autre employé le soin d'attribuer lesdites subventions. Elle pourrait très bien agir ainsi puisque le mandat est généralement attribué à l'entreprise et non pas, de façon intuitu personae, à la personne ayant effectivement effectué les communications d'influence auprès du ministère. Dans cette situation, ce second employé ne contreviendrait théoriquement pas à l'article 27, considérant qu'il n'a effectué aucune activité de lobbyisme.

Par ailleurs, cette disposition ne couvre que le lobbyiste agissant dans le cadre de ses activités de lobbyisme. Or, le lobbyiste n'exerce de telles activités que lorsqu'il tente de convaincre le titulaire d'une charge publique de lui confier le mandat d'octroyer un contrat, une subvention ou une autre forme de prestation. Une fois le mandat obtenu, le lobbyiste a complété ses activités. L'octroi du contrat, de la subvention ou de l'autre forme de prestation que cette personne fera par la suite ne représente plus du lobbyisme.

En insérant une telle disposition dans la Loi, il est permis de croire que le législateur n'avait probablement pas l'intention de ne viser que le lobbyiste agissant dans le cadre de ses activités de lobbyisme.

En fait, toute personne qui se voit confier à la suite d'une activité de lobbyisme la responsabilité d'accorder un contrat, une subvention ou toute autre forme de prestation publique ne devrait jamais pouvoir se l'accorder ou l'accorder à une personne à laquelle elle est liée. Il s'agit d'une règle éthique élémentaire.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### RECOMMANDATION 44

**Interdire à toute personne qui, à la suite d'une activité de lobbyisme, s'est vu confier, par un titulaire d'une charge publique ou une institution publique, la responsabilité d'attribuer un contrat, une subvention ou une autre forme de prestation, de se l'attribuer, de l'attribuer à son entreprise ou à son organisation, à une entité affiliée à celle-ci ou à l'un de ses dirigeants, administrateurs, employés ou actionnaires, de l'attribuer à un tiers qui lui est lié ou qui est lié à l'entreprise ou à l'organisation ou à une entité qui est affiliée à celle-ci, ou de l'attribuer à un de ses clients.**

#### 4.3.5 L'INCITATION À CONTREVENIR À LA LOI

Le fait pour une personne d'inciter un lobbyiste à contrevenir à la Loi, notamment en ne s'inscrivant pas au registre ou, s'il y a inscription, en ne déclarant pas certaines informations exigées constitue un acte répréhensible.

Or, la Loi ne prévoit rien pour sanctionner une personne qui en incite une autre à contrevenir à la Loi ou au *Code de déontologie des lobbyistes*, notamment en incitant un lobbyiste à ne pas s'inscrire ou à ne pas inscrire tous ses mandats de lobbyisme.

Par conséquent, de tels comportements devraient pouvoir être sanctionnés, lorsqu'ils se présentent, surtout si la personne qui en est l'auteur est en autorité par rapport au lobbyiste. Dans un tel cas, la Loi devrait prévoir une amende minimale plus élevée.

Des articles similaires existent déjà dans plusieurs lois applicables au Québec, notamment la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>34</sup>, la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*<sup>35</sup>, la *Loi sur la protection de la jeunesse*<sup>36</sup> et la *Loi sur le tabac*<sup>37</sup>.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### RECOMMANDATION 45

**Introduire une sanction pénale pour toute personne qui incite un lobbyiste à contrevenir à la Loi ou au *Code de déontologie des lobbyistes*.**

#### RECOMMANDATION 46

**Prévoir une amende minimale plus élevée lorsque la personne qui incite un lobbyiste à contrevenir à la Loi ou au *Code de déontologie des lobbyistes* est en position d'autorité par rapport à ce lobbyiste.**

34 *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., chapitre Q-2, article 109.2).

35 *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* (L.R.Q., chapitre A-13.1.1, article 129).

36 *Loi sur la protection de la jeunesse* (L.R.Q., chapitre P-34.1, article 135.2.1).

37 *Loi sur le tabac* (L.R.Q., chapitre T-0.01, article 57.2).

## 5 LES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES

### 5.1 LES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES VISÉS PAR LA LOI

La Loi régit les activités de lobbyisme menées auprès des titulaires de charges publiques des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Celles-ci regroupent plus de 300 ministères, organismes et entreprises du gouvernement et plus de 1 200 municipalités et organismes supramunicipaux.

Pour assurer une application optimale de la Loi, celle-ci doit permettre de reconnaître facilement qui sont les titulaires de charges publiques. À cet égard, force est d'admettre qu'il n'est pas toujours aisé, suivant le libellé actuel de l'article 4 de la Loi, de déterminer qui sont les titulaires de charges publiques.

Depuis son adoption, cette disposition a effectivement été la source de plusieurs questionnements et interprétations erronées de la part de lobbyistes ou de titulaires de charges publiques. Il suffirait de quelques modifications pour que sa compréhension en soit grandement facilitée.

#### 5.1.1 LE PERSONNEL DU GOUVERNEMENT, DES ORGANISMES ET DES ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT

Sont considérés titulaires de charges publiques au sens du paragraphe 2° de l'article 4 de la Loi, les membres du personnel du gouvernement.

Le paragraphe 3° de l'article 4 de la Loi, quant à lui, prévoit que les personnes nommées à des organismes ou entreprises du gouvernement au sens de la *Loi sur le vérificateur général*<sup>38</sup>, ainsi que les membres du personnel de ces organismes ou entreprises sont des titulaires de charges publiques.

Qui sont les membres du personnel du gouvernement? Cela peut sembler clair à première vue. Cependant, en considérant que la notion de gouvernement n'est pas définie dans la Loi, une réflexion est nécessaire afin de déterminer les personnes qui sont visées par cette expression.

Le législateur réfère-t-il aux personnes qui sont nommées suivant la *Loi sur la fonction publique*<sup>39</sup>? Vise-t-il plutôt, de façon plus large, les membres du personnel de tous les ministères et organismes du gouvernement? S'agit-il seulement des membres du personnel des ministères du gouvernement, considérant que le paragraphe 3° de l'article 4 vise déjà les membres du personnel des organismes du gouvernement au sens de la *Loi sur le vérificateur général*?

---

38 *Loi sur le vérificateur général* (L.R.Q., chapitre V-5.01)

39 *Loi sur la fonction publique* (L.R.Q., chapitre F-3.1.1)

Une chose est sûre, une précision dans la Loi serait certainement souhaitable afin d'éviter que cette notion de « membres du personnel du gouvernement » puisse faire l'objet de plusieurs interprétations.

À cet égard, la meilleure solution serait de remplacer cette notion en référant expressément aux personnes qu'elle vise.

Ainsi, pour faciliter la compréhension de la Loi, un premier paragraphe pourrait ne viser que les membres du personnel des ministères, alors qu'un second paragraphe engloberait les personnes nommées à des organismes ou entreprises du gouvernement ainsi que les membres du personnel de ces organismes et entreprises.

Par ailleurs, comme mentionné plus haut, le paragraphe 3° réfère aux organismes et entreprises du gouvernement au sens de la *Loi sur le vérificateur général*. L'article 4 de cette loi détermine ce qu'on entend par un organisme du gouvernement, alors que l'article 5 indique ce que l'on doit entendre par une entreprise du gouvernement. Ces articles se lisent comme suit :

4. Est un organisme du gouvernement, aux fins de la présente loi, tout organisme, autre que ceux mentionnés à l'article 3, qui est institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre et qui satisfait à l'une des conditions suivantes :

1° tout ou partie de ses crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, dans le budget de dépenses déposé devant l'Assemblée nationale;

2° la loi ordonne que son personnel soit nommé suivant la *Loi sur la fonction publique* (chapitre F-3.1.1);

3° le gouvernement ou un ministre nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs et au moins la moitié de ses frais de fonctionnement sont assumés directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu ou les autres fonds administrés par un organisme public, ou par les deux à la fois.

Est assimilé à un organisme du gouvernement, pour l'application de la présente loi, le curateur public.

5. Est une entreprise du gouvernement, aux fins de la présente loi :

1° tout organisme, autre que ceux mentionnés aux articles 3 et 4, institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor, ou d'un ministre et dont au moins la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou un ministre;

2° toute société à fonds social, autre qu'un organisme du gouvernement, 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.

Si l'application de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* va de soi pour les organismes du gouvernement visés à l'article 4 de la *Loi sur le vérificateur général* et pour les entreprises du gouvernement visées au paragraphe 1° de l'article 5 de cette loi, la question se pose à l'égard des entreprises visées au paragraphe 2° de cet article 5.

En effet, 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 membres du personnel peuvent faire l'objet de communications d'influence. Tel est le cas, par exemple, de la Société des alcools 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 un 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 les derniers rapports annuels de gestion du Vérificateur général, nous constatons que sont notamment des entreprises du gouvernement au sens de ce paragraphe 2° de l'article 5 de la *Loi sur le vérificateur général*, des compagnies à numéros, des centres commerciaux (par exemple le Centre commercial Les Rivières Ltée et Les Galeries de Hull Ltée), des immeubles résidentiels (Les Jardins Méridi I à IV) et plusieurs autres entités auxquelles il est très difficile d'accoler le qualificatif « d'institution publique »<sup>40</sup>.

Par conséquent, la question se pose à savoir si on ne devrait pas exclure de la définition de titulaires de charges publiques, 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.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 47**

**Remplacer, dans l'article qui identifie les titulaires de charges publiques visés, l'expression « membres du personnel du gouvernement » par l'expression « membres du personnel des ministères ou du Secrétariat du Conseil du trésor ».**

#### **RECOMMANDATION 48**

**Ne pas considérer comme titulaires de charges publiques 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 ainsi que les membres du personnel de ces entreprises.**

---

40 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.



### 5.1.2 LES PERSONNES NOMMÉES À DES ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF QUI ONT POUR OBJET DE SOUTENIR DES ACTIVITÉS DE NATURE PUBLIQUE AVEC DES FONDS DU GOUVERNEMENT

En vertu du paragraphe 4° de l'article 4 de la Loi, sont considérées comme étant des titulaires de charges publiques les personnes nommées 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 sans offrir eux-mêmes des produits ou services au public, ainsi que les membres du personnel de ces organismes.

Tel que libellé, ce paragraphe pose quelques problèmes susceptibles d'empêcher la transparence de certaines activités de lobbying.

D'une part, lorsque ces organismes offrent eux-mêmes des produits ou des services au public, les personnes nommées à ces organismes et les membres du personnel de ceux-ci ne sont pas considérés comme des titulaires de charges publiques, même si ces organismes gèrent et soutiennent des activités de nature publique avec des fonds provenant principalement du gouvernement.

D'autre part, le paragraphe 4° n'englobe pas le personnel et les personnes nommées à des organismes qui gèrent et soutiennent des activités de nature publique avec des fonds provenant majoritairement de fonds publics mais pas uniquement du gouvernement. Or, le commissaire au lobbying estime que lorsque les fonds d'un organisme proviennent principalement de fonds publics, que cette provenance soit gouvernementale, municipale ou mixte, les personnes qui œuvrent au sein de ces organismes devraient également être considérées comme des titulaires de charges publiques.

Le public devrait être en mesure de savoir qui cherche à influencer les décisions des personnes chargées de gérer ces fonds publics.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### RECOMMANDATION 49

**Revoir l'article qui identifie les titulaires de charges publiques afin de viser les personnes nommées ainsi que les membres du personnel des organismes qui ont pour objet de gérer et soutenir financièrement des activités de nature publique, non seulement avec des fonds provenant principalement du gouvernement, mais aussi avec des fonds majoritairement publics.**

### 5.1.3 LES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DES ORGANISMES VISÉS AUX ARTICLES 18 OU 19 DE *LA LOI SUR LE RÉGIME DE RETRAITE DES ÉLUS MUNICIPAUX*

Le paragraphe 5° de l'article 4, de son côté, vise 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*<sup>41</sup>. Ces deux derniers articles se lisent comme suit :

<sup>41</sup> *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*, L.R.Q., chapitre R-9.3.

18. Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° « organisme mandataire de la municipalité » : tout organisme que la loi déclare mandataire ou agent de la municipalité et tout organisme dont le conseil d'administration est composé majoritairement de membres du conseil de la municipalité et dont le budget est adopté par celui-ci;

2° « organisme supramunicipal » : une communauté métropolitaine, une municipalité régionale de comté, une régie intermunicipale, une société intermunicipale de transport, un conseil intermunicipal de transport, l'Administration régionale Kativik et tout autre organisme public dont le conseil d'administration est formé majoritairement d'élus municipaux.

19. Le gouvernement peut, par décret, désigner comme organisme supramunicipal pour l'application de la présente loi une commission ou un conseil créé par la loi et dont la majorité des membres en font partie à titre de chef du conseil ou de conseiller d'une municipalité ou d'une municipalité régionale de comté.

Un décret pris en vertu du premier alinéa entre en vigueur lors de sa publication à la Gazette officielle du Québec.

Ainsi, pour saisir toute la portée du paragraphe 5° de l'article 4 de la Loi, l'examen minutieux d'un autre texte législatif est nécessaire. Cet exercice obligatoire pourrait facilement être éliminé, ce qui faciliterait du même coup la compréhension de la Loi. Pour ce faire, il suffirait simplement de faire référence directement aux organismes visés par les articles 18 et 19 de la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*.

De plus, nous estimons qu'il n'est pas suffisant de ne référer qu'aux seuls membres du personnel de ces derniers organismes, comme le paragraphe 5° le fait actuellement. Cela peut entraîner non seulement un problème d'interprétation, mais également une incohérence dans son application. Ainsi, le libellé actuel a pour effet d'exclure une personne non élue siégeant au conseil d'administration d'un tel organisme municipal, alors qu'il inclurait un membre du conseil qui serait un élu, encore que certains pourraient prétendre que l'élu n'est également pas visé lorsqu'il siège au conseil d'un tel organisme.

Il nous apparaît qu'un lobbyiste devrait inscrire ses activités de lobbyisme au registre lorsqu'il exerce des communications d'influence auprès d'un tel organisme municipal, et ce, peu importe à qui il s'adresse pour influencer une décision de cet organisme municipal. Sans cette modification, un lobbyiste pourrait éviter une inscription au registre des lobbyistes en tentant uniquement d'influencer le membre du conseil d'administration qui n'est pas considéré comme un titulaire d'une charge publique.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

**RECOMMANDATION 50**

**Dans l'article qui identifie les titulaires de charges publiques visés, faire référence directement aux organismes municipaux et supramunicipaux visés au lieu de renvoyer aux articles 18 et 19 de la *Loi sur les régimes de retraite des élus municipaux*;**

**RECOMMANDATION 51**

**Considérer comme des titulaires de charges publiques non seulement les membres du personnel des organismes mentionnés à la recommandation 50, mais également toutes les personnes nommées à ces organismes, qu'elles soient élues ou non.**

**5.1.4 LES MEMBRES DU PERSONNEL ET LES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE REGROUPEMENTS DE TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES**

Il existe des organismes ou associations, particulièrement au niveau municipal, qui regroupent essentiellement des titulaires de charges publiques. Certains d'entre eux, même s'ils sont majoritairement composés de municipalités ou d'élus municipaux, ne répondent pas aux critères du paragraphe 5° de l'article 4.

Ces derniers organismes ou regroupements ne peuvent effectivement pas être assimilés à un organisme mandataire de la municipalité ou à un organisme supramunicipal, au sens des articles 18 et 19 de la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*, puisqu'ils ne répondent à aucun des critères qui y sont déterminés.

Par conséquent, les membres du personnel de ces organismes ne sont pas considérés comme des titulaires de charges publiques. Toutefois, les maires et les préfets qui composent leur conseil d'administration, ainsi que les maires, préfets ou membres du personnel des municipalités qui représentent leur municipalité ou municipalité régionale de comté au sein de ces regroupements, eux, sont considérés comme des titulaires de charges publiques visés par le paragraphe 5° de l'article 4 de la Loi.

Or, des communications d'influence sont très susceptibles de s'effectuer auprès de ces organismes. Un lobbyiste cherchant à influencer plusieurs municipalités, ou encore une position municipale ou une politique gouvernementale ayant une répercussion d'envergure nationale, sera naturellement porté à rencontrer les dirigeants ou les employés d'un tel organisme plutôt que de tenter d'influencer chacune des municipalités individuellement. Un tel exercice, moins laborieux pour le lobbyiste, permettra souvent à ce dernier d'économiser beaucoup de temps et d'augmenter ses chances de succès. En bout de ligne, son objectif demeure cependant le même, à savoir influencer la décision de titulaires de charges publiques, de sorte que l'objet de ses activités devraient figurer au registre des lobbyistes.

Présentement, une activité de lobbyisme exercée auprès du président d'un tel organisme regroupant des titulaires de charges publiques serait visée par la Loi, considérant que ce dernier est un titulaire d'une charge publique. Toutefois, la même activité de lobbyisme exercée auprès du directeur général de ce même organisme, qui n'est pas un titulaire d'une charge publique, ne serait pas, quant à elle, assujettie à la Loi.

Il s'agit-là d'une incohérence qui pourrait être facilement corrigée.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 52**

**Inclure dans l'article qui identifie les titulaires de charges publiques, un membre du conseil ou du personnel de tout organisme dont les membres sont majoritairement des institutions publiques ou des titulaires de charges publiques.**

#### **5.1.5 LES PERSONNES ENGAGÉES À CONTRAT**

L'article 4 de la Loi pourrait être modifié afin d'assimiler à un titulaire d'une charge publique une personne qui est engagée à contrat ou une personne dont le mandat consiste à occuper le poste ou exercer les fonctions généralement dévolues à un titulaire d'une charge publique, ou à conseiller ce titulaire dans la prise d'une décision visée par la Loi.

À titre d'exemple, il arrive que des institutions publiques accordent des contrats à l'externe pour effectuer des tâches reliées à des mandats qui leur sont dévolus. Souvent, ces contractuels travaillent dans les mêmes bureaux que les autres employés de l'institution publique ou même directement avec ces employés. Il devient alors difficile de les distinguer des titulaires de charges publiques.

Dans la mesure où la personne qui est la cible des communications d'influence exerce des fonctions habituellement réservées à un titulaire d'une charge publique ou accompagne celui-ci dans le processus décisionnel, cette personne devrait elle aussi, logiquement, être considérée comme titulaire d'une charge publique et l'objet des activités de lobbyisme dont elle fait l'objet devrait être dévoilé au registre des lobbyistes.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 53**

**Considérer comme titulaire d'une charge publique la personne qui occupe un poste ou exerce une fonction habituellement réservés à un titulaire d'une charge publique ou qui accompagne celui-ci dans le processus décisionnel.**

## 5.2 LE RÔLE DES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES RELATIVEMENT AU RESPECT DE LA LOI ET DU *CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES*

L'une des caractéristiques fondamentales d'une société libre et démocratique est le droit des citoyens d'élire des représentants et de leur demander d'agir dans un sens ou dans un autre. Depuis la Grande Charte — Magna Carta — de l'an 1215, on reconnaît ce droit fondamental qui est à la base des chartes des droits et libertés modernes. Tout citoyen a le droit légitime de chercher à influencer l'opinion publique et celle des titulaires de charges publiques par une activité de lobbyisme.

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* reconnaît la légitimité du lobbyisme, dans la mesure où les activités sont faites en toute transparence et dans le respect des règles établies.

Puisqu'elle garantit un droit pouvant être qualifié de fondamental, le droit du public de savoir qui cherche à influencer le gouvernement, les professeurs Henri Brun et Guy Tremblay se sont dit d'avis, dans un article de la *Revue Éthique publique*, que bien qu'elle n'ait pas le caractère prépondérant conféré aux chartes des droits et libertés de la personne, la Loi a des assises constitutionnelles<sup>42</sup>. Il s'agit d'une loi de mise en œuvre de plusieurs droits et principes fondamentaux garantis par les chartes, soit le droit à l'information, le droit à la liberté d'expression, le droit de voter et le principe de « gouvernement responsable » à la base de notre droit constitutionnel.

Tel que le sous-tend l'article 1, la Loi a pour objectif de maintenir la confiance du public envers les titulaires de charges publiques. Les décideurs sont des acteurs importants pour assurer la transparence des activités de lobbyisme et leur sain exercice.

Dans les faits, les titulaires de charges publiques se doivent de mettre en place les mesures nécessaires pour garantir aux citoyens, envers lesquels ils sont imputables, le respect des lois applicables à la gestion de la chose publique, dont la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.

Compte tenu que la Loi en est une d'ordre public, les titulaires de charges publiques ont un rôle indéniable à jouer dans son application. Ce rôle découle également de l'implication directe que ceux-ci ont dans la communication qui leur est faite et de l'imputabilité finale qu'ils ont de l'ensemble de leurs processus décisionnels.

---

42 Henri BRUN et Guy TREMBLAY, « Le droit de savoir qui cherche à influencer le gouvernement : un droit fondamental », 2006, Vol. 8, fascicule 1, *Revue Éthique publique*, p. 123 -136.

Interlocuteurs des lobbyistes et gardiens de l'intégrité des processus de décisions d'intérêt public, ils se doivent de préserver et de renforcer la confiance que les citoyens leur portent, ainsi qu'aux institutions qu'ils dirigent ou représentent. En agissant de façon exemplaire et en exerçant le leadership qui leur revient dans la gestion des communications d'influence, les titulaires de charges publiques préviennent en outre bien des risques de dérapage en matière d'éthique.

Partant, la juste connaissance et l'application rigoureuse par les titulaires de charges publiques des règles qui encadrent l'exercice du lobbyisme sont primordiales pour éviter de semer le doute sur la légitimité de leurs décisions ou l'intégrité du processus de prise de décision d'intérêt public. En exigeant de tous les lobbyistes la même transparence et le sain exercice de leurs activités de lobbyisme, les élus et les fonctionnaires consolident leur position de décideurs pour qui l'intérêt public prime sur l'intérêt privé. Ce faisant, ils s'acquittent de leur responsabilité de donner les moyens aux citoyens de savoir qui tente d'influencer un décideur public et à quelle fin, tout en renforçant le lien de confiance des citoyens envers les institutions publiques.

De fait, les bénéfices qui découlent du respect de la Loi et du Code de déontologie sont largement supérieurs aux coûts politiques, sociaux et légaux qu'entraînent leurs contraventions.

Au Québec, les titulaires de charges publiques sont généralement d'accord avec les objectifs de transparence et le droit à l'information des citoyens quant aux activités d'influence dont ils sont l'objet. Cependant, comme la Loi ne comporte aucune disposition les visant spécifiquement, cela entraîne une certaine confusion.

Le commissaire au lobbyisme a multiplié ses interventions au fil des ans pour sensibiliser les titulaires de charges publiques au rôle qu'ils doivent jouer dans l'application de la Loi et du Code de déontologie. Bien que ces démarches aient donné de bons résultats, force est d'admettre qu'un meilleur respect de la Loi passe nécessairement par une implication accrue des élus et des fonctionnaires.

Les titulaires de charges publiques doivent être en mesure de reconnaître les communications d'influence visées par la Loi et de s'assurer du respect des règles qui en encadrent l'exercice. Même s'il est implicite, ce rôle est déjà le leur et la Loi devrait plus explicitement le reconnaître.

En adoptant la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux<sup>43</sup>, en mars 2010, l'Assemblée nationale a confirmé en quelque sorte le rôle qui incombe aux titulaires de charges publiques des institutions municipales. Cette dernière loi a imposé à toutes les municipalités du Québec l'obligation de se doter d'une politique de gestion contractuelle comprenant entre autres des mesures visant à assurer le respect des dispositions de la Loi et du *Code de déontologie des lobbyistes*.

---

43 *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, L.Q. 2010, chapitre 1.

Malgré ces avancées intéressantes, plusieurs municipalités ne prévoient dans leur politique aucune action concrète et proactive de la part des membres de leur conseil et de leurs employés, en cas de défaut par les lobbyistes de respecter la Loi ou le *Code de déontologie des lobbyistes*. Il subsiste donc toujours, à ce jour, un bon nombre de titulaires de charges publiques œuvrant au sein des institutions municipales qui continuent de prétendre qu'ils n'ont aucun rôle à jouer à l'égard de la Loi.

Par ailleurs, le Conseil du trésor a mis en ligne un guide destiné aux ministères et organismes publics concernant la protection de l'intégrité des contrats publics<sup>44</sup>. Ce guide vise à aider les intervenants en gestion contractuelle à développer leurs capacités à prévenir et à détecter les pratiques qui portent atteinte à l'intégrité des contrats publics. Il contient notamment une section portant sur le rôle du commissaire au lobbyisme et le cadre normatif régissant les activités de lobbyisme au sein de ces institutions publiques. Une démarche est proposée pour donner aux ministères et organismes publics les moyens pour assurer la meilleure gestion possible des communications d'influence dont ils font l'objet.

Ce document du Conseil du trésor dénote une préoccupation certaine pour la bonne gouvernance, l'intérêt public et l'intégrité des processus décisionnels dans l'appareil gouvernemental. Il contribuera assurément à se rapprocher de l'objectif de transparence des activités de lobbyisme. Il reconnaît la responsabilité des titulaires de charges publiques à l'égard de la Loi :

À titre de gardiens des processus de décisions de nature publique, les titulaires de charges publiques ont la responsabilité de s'assurer que ceux qui cherchent à les influencer respectent leurs obligations. Pour ce faire, ils doivent notamment vérifier si les lobbyistes qu'ils rencontrent sont inscrits au Registre des lobbyistes<sup>45</sup>.

Il doit être souligné que ces documents ne visent essentiellement que le processus contractuel, alors que les activités de lobbyisme visées par la Loi englobent également une multitude de décisions autres que celles portant sur l'attribution de contrats.

La Ville de Toronto va beaucoup plus loin puisque le « Code of conduct<sup>46</sup> » des élus interdit formellement aux membres du Conseil municipal de traiter avec un lobbyiste non inscrit au registre des lobbyistes et cela donne d'excellents résultats.

Pour atteindre la pleine efficacité de la Loi et du Code de déontologie, il est primordial que le rôle des titulaires de charges publiques soit reconnu dans la Loi.

---

44 SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, « Coffre à outils : Pour protéger l'intégrité des contrats publics, Québec, 2011, 128 pages, « <http://www.marchespublics.tresor.gouv.qc.ca/coffre-outils/> » [consulté le 20 avril 2012].

45 SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, « Coffre à outils : Pour protéger l'intégrité des contrats publics », Québec, 2011, 128 p, à la page 25.

46 Code of conduct for members of Council, disponible au « [www.toronto.ca/city\\_council/pdf/members\\_code\\_conduct.pdf](http://www.toronto.ca/city_council/pdf/members_code_conduct.pdf) ». [consulté le 20 avril 2012].

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

**RECOMMANDATION 54**

**Confirmer dans la Loi le rôle des titulaires de charges publiques à l'égard de la Loi et du *Code de déontologie des lobbyistes*.**

### 5.3 LES RÈGLES D'APRÈS-MANDAT

La Loi impose aux titulaires de charges publiques qui ont cessé d'exercer leurs fonctions des restrictions quant à l'exercice d'activités de lobbyisme. C'est ce que l'on appelle les règles d'après-mandat.

Ces règles visent notamment à prévenir les circonstances où un lobbyiste, qui est un ex-titulaire d'une charge publique, jouisse d'une situation privilégiée en raison de sa connaissance des personnes qui exercent des fonctions publiques, des liens hiérarchiques qui existaient entre lui et ces personnes ou encore de problématiques ou de situations particulières dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions et qui n'ont pas été rendues publiques.

Certaines restrictions s'appliquent à l'ensemble des anciens titulaires de charges publiques. Elles ne s'appliquent que dans l'exercice d'activités de lobbyisme par cet ancien titulaire d'une charge publique. Certaines autres visent l'exercice même d'activités de lobbyisme. La nature des activités interdites et la période d'interdiction varient selon la charge publique exercée.



Ces restrictions se trouvent aux articles 31 et 32 de la Loi. Elles se résument comme suit :

| SECTION | Anciens titulaires de charges publiques visés                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Interdictions applicables et durée                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tous les titulaires de charges publiques.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <p>Interdiction, applicable en tout temps :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>de divulguer des renseignements confidentiels dont il a eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions;</li> <li>de donner des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public dont il a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions et qui concernent soit l'institution publique dans laquelle il a exercé ses fonctions, soit un tiers avec lequel il a eu des rapports directs et importants dans l'année précédant la fin de ses fonctions;</li> <li>de tirer un avantage indu de ses fonctions antérieures;</li> <li>d'agir relativement à une procédure, négociation ou opération particulière à laquelle il a participé dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions antérieures.</li> </ul> |
| 2       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Membres du Conseil exécutif;</li> <li>Députés autorisés à siéger au Conseil des ministres (notamment le whip du gouvernement et le président du caucus).</li> </ul>                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Interdiction, pour une période de <b>2 ans</b>, d'agir comme lobbyiste-conseil auprès d'un titulaire d'une charge publique;</li> <li>Interdiction, pour une période de <b>2 ans</b>, d'exercer des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique exerçant ses fonctions au sein de la même institution que celle dans laquelle il a exercé sa charge au cours de l'année précédant la fin de son mandat ou de ses fonctions ou au sein d'une institution avec laquelle il a eu, au cours de cette année, des rapports officiels, directs et importants.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                          |
| 3       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Membres du personnel de cabinet des personnes mentionnées à la section 2 (autre qu'un employé de soutien);</li> <li>Sous-ministre, sous-ministre associé ou adjoint;</li> <li>Secrétaire général, secrétaire général associé ou secrétaire adjoint du Conseil exécutif;</li> <li>Secrétaire ou secrétaire adjoint ou associé du Conseil du trésor.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Interdiction, pour une période d'<b>un an</b>, d'agir comme lobbyiste-conseil auprès d'un titulaire d'une charge publique;</li> <li>Interdiction, pour une période d'<b>un an</b>, d'exercer des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique exerçant ses fonctions au sein de la même institution que celle dans laquelle il a exercé ses fonctions au cours de l'année précédant la fin de son mandat ou de ses fonctions ou au sein d'une institution avec laquelle il a eu, au cours de cette année, des rapports officiels, directs et importants.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                        |

| SECTION | Anciens titulaires de charges publiques visés                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Interdictions applicables et durée                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maire et préfet;</li> <li>• Membre du comité exécutif d'une municipalité ou d'une communauté métropolitaine;</li> <li>• Président du conseil d'une communauté métropolitaine;</li> <li>• Président d'arrondissement.</li> </ul>                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interdiction, pour une période de <b>2 ans</b>, d'exercer des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique exerçant ses fonctions au sein de la même institution que celle dans laquelle il a exercé ses fonctions au cours de l'année précédant la fin de son mandat ou de ses fonctions ou au sein d'une institution avec laquelle il a eu, au cours de cette année, des rapports officiels, directs et importants.</li> </ul> |
| 5       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directeur général ou directeur général adjoint d'une municipalité ou d'une communauté métropolitaine;</li> <li>• Secrétaire trésorier d'une municipalité régie par le Code municipal;</li> <li>• Membre du personnel de cabinet des personnes mentionnées à la section 4 (autre qu'un employé de soutien).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interdiction, pour une période d'<b>un an</b>, d'exercer des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique exerçant ses fonctions au sein de la même institution que celle dans laquelle il a exercé ses fonctions au cours de l'année précédant la fin de son mandat ou de ses fonctions ou au sein d'une institution avec laquelle il a eu, au cours de cette année, des rapports officiels, directs et importants.</li> </ul>  |

### 5.3.1 LE PERSONNEL D'ENCADREMENT DES INSTITUTIONS PUBLIQUES, LES DÉPUTÉS ET LES CONSEILLERS MUNICIPAUX

Certaines personnes ayant occupé des fonctions stratégiques au sein d'une institution publique, ne se voient imposer aucune restriction relativement aux activités de lobbyisme qu'elles pourraient exercer auprès des titulaires de charges publiques de cette même institution, et ce, malgré le fait qu'elles soient susceptibles de détenir des informations sensibles et confidentielles. C'est notamment le cas de plusieurs membres du personnel d'encadrement de ministères et d'organismes gouvernementaux et municipaux qui disposent d'un grand pouvoir et sont au fait d'informations sensibles non accessibles à la plupart des titulaires de charges publiques. C'est aussi le cas des membres de l'Assemblée nationale et des conseillers municipaux.

Ces personnes, de par les fonctions qu'elles ont occupées lorsqu'elles étaient titulaires de charges publiques, ont eu l'opportunité d'entretenir des relations professionnelles privilégiées avec elles personnes les plus influentes de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où ils ont exercé leur charge, tout en étant souvent directement impliquées dans le processus décisionnel de celle-ci.

Il serait pertinent qu'un membre du personnel d'encadrement d'une institution gouvernementale ou municipale ainsi qu'un membre de l'Assemblée nationale ou d'un conseil municipal ne puisse pas faire d'activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique exerçant

ses fonctions au sein de la même institution que celle dans laquelle il a lui-même été titulaire d'une charge publique. À cet égard, une interdiction d'une année semblerait raisonnable.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 55**

**Prévoir qu'un ancien titulaire d'une charge publique ayant été membre du personnel d'encadrement d'une institution gouvernementale ou municipale ou encore un membre de l'Assemblée nationale ou d'un conseil municipal, non autrement visé par une interdiction d'exercer des activités de lobbying, est assujéti à une interdiction d'agir comme lobbyiste auprès de l'institution dans laquelle il a été titulaire d'une charge publique, et ce, pour une période d'un an.**

#### **5.3.2. LES CONSEILS FONDÉS SUR DES RENSEIGNEMENTS NON ACCESSIBLES AU PUBLIC**

L'article 32 de la Loi prévoit certaines restrictions applicables aux anciens titulaires de charges publiques. Il se lit comme suit :

32. Nul ne peut, dans l'exercice de ses activités de lobbying<sup>47</sup>, divulguer des renseignements confidentiels dont il a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice d'une charge publique dont il a antérieurement été titulaire, ni donner à quiconque des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public dont il a ainsi pris connaissance et qui concernent soit l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale dans laquelle il exerçait sa charge, soit un tiers avec lequel il a eu des rapports directs et importants au cours de l'année précédant la date où il a cessé d'être titulaire d'une charge publique au sein de cette institution.

Telle que libellée, en raison de l'incise en début de texte, cette disposition est problématique relativement à l'interdiction de donner à autrui des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public, en ce qu'elle ne vise que les anciens titulaires de charges publiques qui exercent eux-mêmes des activités de lobbying.

Ainsi, une personne ayant déjà été titulaire d'une charge publique pourrait très bien donner des conseils fondés sur de tels renseignements à une autre personne, sans contrevenir à la Loi, si c'est cette dernière personne, et non l'ancien titulaire de la charge publique, qui effectue les communications d'influence.

Bref, cette disposition permet en quelque sorte à un ancien titulaire d'une charge publique de faire indirectement, par l'entremise d'un autre lobbyiste, ce qu'il ne peut faire lui-même directement.

Il est permis de croire que l'intention du législateur, en adoptant cette disposition, était d'interdire, dans l'exercice d'activités de lobbying, l'utilisation de renseignements confidentiels et de

---

47 Souligné du Commissaire au lobbying

renseignements non accessibles au public obtenus par les titulaires de charges publiques dans l'exercice de leurs fonctions.

Pour rencontrer cet objectif, le libellé de l'article 32 doit être revu afin d'interdire, à des fins de lobbyisme, l'utilisation de renseignements confidentiels obtenus dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice d'une charge publique antérieure.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 56**

**Prévoir que l'interdiction de divulguer des renseignements confidentiels et de donner des conseils à partir de tels renseignements s'appliquent non seulement lorsque l'ancien titulaire d'une charge publique effectue lui-même des activités de lobbyisme, mais également lorsque les activités de lobbyisme sont exercées par d'autres personnes.**

#### **5.3.3. LA NOTION D'AVANTAGE INDU**

Suivant l'article 31 de la Loi, nul ne peut, dans l'exercice de ses activités de lobbyisme, tirer un avantage indu d'une charge publique dont il a été antérieurement titulaire.

Cette interdiction est en lien avec l'interdiction d'utiliser les renseignements confidentiels. Elle s'apparente au délit d'initié. La Loi ne définit pas ce qu'est un avantage indu, de sorte que cette notion est susceptible d'être la source d'un problème d'interprétation.

À quel moment un avantage peut-il être qualifié d'indu? Cette notion est souvent l'objet d'interrogations lors de formations données sur la Loi.

Pour le commissaire au lobbyisme, un avantage indu, c'est un avantage qu'une personne n'aurait pas pu tirer si elle n'avait pas été antérieurement titulaire d'une charge publique.

Il est facile d'imaginer qu'un ancien titulaire d'une charge publique puisse tirer un tel avantage en raison, notamment, de l'utilisation de sa connaissance des personnes qui exercent des fonctions publiques, des liens hiérarchiques qui existaient avec celles-ci ou encore de certaines problématiques ou situations particulières dont il a eu connaissance et qui n'ont pas été rendues publiques.

Pour éviter toute mauvaise interprétation relativement à la notion d'avantage indu, la Loi devrait la définir expressément dans ses dispositions. Cette définition pourrait s'apparenter à la suivante, qui reprend essentiellement les éléments mentionnés précédemment :

Constitue un avantage indu tout bénéfice ou privilège qu'une personne n'aurait pas eu si elle n'était pas ou si elle n'avait pas été titulaire d'une charge publique. Il peut revêtir un caractère économique ou être de caractère non matériel. Il inclut l'utilisation à son avantage des liens hiérarchiques antérieurs ainsi que de la connaissance des

problématiques ou des situations particulières qui n'ont pas été rendues publiques. Il inclut également ce qui est promis ou donné de même que le fait de se soustraire à des contraintes ou des charges (...)

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIVIT :

#### **RECOMMANDATION 57**

**Définir la notion d'avantage indu comme étant tout bénéfice ou privilège qu'une personne n'aurait pas eu si elle n'était pas ou si elle n'avait pas été titulaire d'une charge publique, cet avantage pouvant revêtir un caractère économique ou être de nature non matérielle. Il inclut l'utilisation à son avantage des liens hiérarchiques antérieurs ainsi que de la connaissance des problématiques ou des situations particulières qui n'ont pas été rendues publiques. Il inclut également ce qui est promis ou donné de même que le fait de se soustraire à des contraintes ou des charges.**

#### **5.3.4. LES RAPPORTS OFFICIELS, DIRECTS ET IMPORTANTS**

L'article 29 de la Loi interdit aux personnes ayant déjà occupé certaines charges publiques d'exercer des activités de lobbyisme auprès d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale avec laquelle elles ont eu, au cours de l'année précédant la fin de leur mandat ou de leur fonction, des rapports officiels, directs et importants.

L'article 32 interdit, quant à lui, à tous les anciens titulaires de charges publiques de donner, dans l'exercice de leurs activités de lobbyisme, des conseils fondés sur des renseignements non inaccessibles au public dont ils ont pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de leur fonction et qui concernent soit l'institution publique dans laquelle ils exerçaient leur charge, soit un tiers avec lesquels ils ont eu des rapports directs et importants dans l'année précédant la fin de leur charge.

La Loi ne précise pas la portée qui doit être donnée aux expressions « rapports officiels, directs et importants » et « rapports directs et importants » auxquelles elle réfère dans ces dernières dispositions.

Cette notion fait l'objet de nombreux questionnements. Chacun en fait sa propre interprétation, ce qui peut entraîner des applications qui peuvent être divergentes. De plus, l'emploi de deux expressions distinctes dans la Loi contribue à soulever des interrogations. Dans les faits, il n'y a pas de véritable distinction à faire entre ces deux expressions. Celles-ci visent tout contact ou tout échange qui, dans le cadre de l'exercice d'une charge publique ou de fonctions, est fait sans intermédiaire et qui n'est ni superficiel, ni négligeable.

Pour éviter toute possibilité d'interprétations divergentes, cette définition devrait être reprise dans la Loi.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

**RECOMMANDATION 58**

**Définir la notion de « rapports officiels, directs et importants » à laquelle il est référé à certains endroits dans la section portant sur les règles d'après-mandat comme étant tout contact ou tout échange qui, dans le cadre de l'exercice d'une charge ou de fonctions, est fait sans intermédiaire et qui n'est ni superficiel, ni négligeable.**

**RECOMMANDATION 59**

**N'utiliser que l'expression « rapports officiels, directs et importants » dans toutes les dispositions portant sur les règles d'après-mandat.**

## 5.4. L'INTERDICTION D'EFFECTUER CERTAINES ACTIVITÉS DE LOBBYISME

Les dispositions de la Loi imposant certaines restrictions aux titulaires de charges publiques qui quittent leurs fonctions ou qui terminent leur mandat et qui se proposent d'exercer des activités de lobbyisme sont essentielles et se justifient pleinement, notamment sous l'angle éthique. Personne ne remet ce principe en question.

Toutefois, il est quelque peu surprenant que les communications d'influence effectuées par des anciens titulaires de charges publiques soient encadrées par les dispositions de la Loi, alors que celles effectuées par les titulaires de charges publiques en fonction, en dehors de leur charge<sup>48</sup>, demeurent libres de toutes restrictions.

Or, il ne serait aucunement acceptable sur le plan éthique qu'un maire bénéficie de ses relations privilégiées auprès d'un ministère afin d'obtenir un lucratif contrat pour le compte d'une entreprise dont il est administrateur.

Évidemment, les titulaires de charges publiques sont assujettis par ailleurs à d'autres textes législatifs et réglementaires qui sont susceptibles d'influer sur leur possibilité d'exercer des activités de lobbyisme en dehors de leurs attributions. Pensons, entre autres, au Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, aux codes d'éthique ou de déontologie dont se dotent les municipalités, à la *Loi sur la fonction publique* ainsi qu'au *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*.

Cependant, la Loi a pour objet de rendre transparentes et d'assurer le sain exercice des activités de lobbyisme, en prévoyant notamment le rôle, les devoirs et les responsabilités des différents acteurs visés que sont le Commissaire au lobbyisme, les lobbyistes et les titulaires de charges publiques. Elle se veut l'endroit tout désigné pour prévoir les règles uniformes applicables aux communications d'influence qui sont effectuées par l'ensemble des titulaires de charges publiques.

---

48 Les représentations faites, dans le cadre de leurs attributions, par les titulaires de charges publiques ne sont pas visées par la Loi.

Un titulaire d'une charge publique ne devrait pas pouvoir, en dehors des attributions de sa charge, agir à titre de lobbyiste auprès de l'institution publique où il assume cette charge ou auprès d'une institution publique avec laquelle il entretient des rapports officiels, directs et importants dans le cadre de ses fonctions.

Dans ce dernier cas seulement, le commissaire au lobbying pourrait se voir confier l'opportunité d'exempter partiellement ou totalement un tel titulaire d'une charge publique de cette interdiction, sur demande, s'il estimait que les activités de lobbying exercées dans les faits ne sont pas incompatibles avec l'objet de la Loi. Cette possibilité d'exemption ne s'appliquerait cependant pas aux membres de l'Assemblée nationale.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

**RECOMMANDATION 60**

**Prévoir qu'un titulaire d'une charge publique ne peut pas agir à titre de lobbyiste auprès de l'institution publique où il exerce sa charge ou auprès d'une institution publique avec laquelle il entretient ou a entretenu, au cours de la dernière année, des rapports officiels, directs et importants.**

**RECOMMANDATION 61**

**Prévoir que le commissaire au lobbying peut, sur demande d'un titulaire d'une charge publique autre qu'un membre de l'Assemblée nationale, et aux conditions qu'il détermine, exempter partiellement ou totalement une personne visée par cette interdiction, s'il estime que cette exemption n'est pas incompatible avec l'objet de la Loi.**

## **6. L'INSCRIPTION AU REGISTRE DES LOBBYISTES**

### **6.1. LE PROCESSUS D'INSCRIPTION**

#### **6.1.1. LA RESPONSABILITÉ DE L'INSCRIPTION**

Suivant les dispositions de l'article 8 de la Loi, l'inscription au registre d'un lobbyiste-conseil s'effectue par le lobbyiste lui-même, alors que celle d'un lobbyiste d'entreprise ou d'un lobbyiste d'organisation doit être effectuée par le plus haut dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation pour le compte duquel le lobbyiste exerce ses activités.

Concrètement, l'inscription au registre du lobbyiste d'entreprise ou d'organisation par le plus haut dirigeant pose certaines difficultés.

La première de ces difficultés réside dans le fait qu'il n'existe aucune définition de l'expression « plus haut dirigeant » dans la Loi. Devant cette difficulté, la conservatrice du registre des lobbyistes a publié un bulletin d'interprétation sur cette expression qui édicte que la détermination du « plus haut dirigeant » est une question de fait.

(...) la liberté de gestion et de régie interne des entreprises et des organisations accorde une grande latitude au conseil d'administration quant à la désignation des dirigeants qui les représentent.

(...)

Dans cette perspective, aux fins de l'application de la loi, le dirigeant pouvant être désigné pour déclarer les objets des activités de lobbyisme est celui qui, dans les faits<sup>49</sup>, détient une autorité réelle grâce à l'étendue de ses pouvoirs et à sa grande maîtrise des dossiers, contrôle et gère les affaires internes de l'entreprise ou de l'organisation et bénéficie idéalement d'une certaine permanence au sein de cette dernière.<sup>50</sup>

Paradoxalement, si ce bulletin d'interprétation est utile aux entreprises et aux organisations pour déterminer qui est le plus haut dirigeant, il complique la tâche du commissaire quand vient le temps de déterminer, pour une entreprise ou une organisation, qui est ce plus haut dirigeant. Le Centre informatisé de renseignements sur les entreprises du Québec (CIDREQ) indique, pour chaque entreprise ou organisme incorporé au Québec, les membres du conseil d'administration ainsi que les membres de l'exécutif (président, vice-président, secrétaire, trésorier), mais pas nécessairement le plus haut dirigeant au sens de la Loi et du bulletin d'interprétation de la conservatrice du registre.

Pour cette raison, le Directeur des poursuites criminelles et pénales ne se contente pas des informations contenues au CIDREQ; il exige une preuve factuelle, convaincante et indépendante du rôle et des fonctions de la personne que l'on identifie comme étant le plus haut dirigeant. Cela complique inutilement une enquête pour arriver à prendre une poursuite contre le plus haut dirigeant d'une entreprise ou d'une organisation qui a omis d'inscrire au registre les personnes qui ont effectué des activités de lobbyisme pour le compte de l'entreprise ou de l'organisation.

En outre, la pratique démontre que plusieurs « plus hauts dirigeants » n'inscrivent pas eux-mêmes les lobbyistes de leur entreprise ou de leur organisation. Or, la Loi ne prévoit pas que le plus haut dirigeant puisse déléguer à une autre personne la tâche d'inscrire un lobbyiste qui exerce des activités pour le compte de l'entreprise ou de l'organisation. Certaines lois prévoient ce type de disposition qui permet de transférer certaines fonctions, comme c'est le cas, par exemple, à l'article 8 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la pro-*

---

49 Souligné du commissaire au lobbyisme.

50 Conservatrice du registre des lobbyistes, bulletin d'interprétation n° 2003-003, le plus haut dirigeant au sein d'une entreprise ou d'une organisation au sens de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.



*tection des renseignements personnels*<sup>51</sup>. Cet article prévoit en effet qu'il incombe à la personne ayant la plus haute autorité au sein d'un organisme public d'exercer les fonctions que la loi confère à la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels, mais ajoute que cette personne peut déléguer tout ou partie de ses fonctions à un responsable qu'il désigne parmi les membres de l'organisme public ou de son conseil d'administration, ou encore à un membre de son personnel de direction.

De plus, le fait d'inscrire un lobbyiste d'entreprise exerçant des communications d'influence pour deux ou plusieurs filiales ou divisions d'une entreprise peut également s'avérer problématique puisque les dirigeants de ces filiales ne savent pas toujours à qui il incombe d'inscrire ce lobbyiste.

De telles difficultés amènent régulièrement les entreprises et les organisations à s'interroger sur la façon d'appliquer ces dispositions de la Loi; ils consultent alors soit le bureau de la conservatrice du registre des lobbyistes, soit celui du commissaire au lobbyisme pour connaître leurs obligations, ce qui retarde inévitablement l'inscription de leurs lobbyistes au registre.

De surcroît, plusieurs entreprises ont des activités pancanadiennes, voire mondiales; il arrive que le plus haut dirigeant soit à l'extérieur du Québec. Comme la Loi prévoit qu'il appartient au plus haut dirigeant de procéder à l'inscription, cela entraîne des contraintes majeures tant lors d'une intervention visant à amener la personne à se conformer à la Loi qu'à l'étape de l'application de sanctions, le cas échéant.

Telle que libellée, la Loi crée des distinctions entre les lobbyistes. Ainsi, les lobbyistes-conseils, sont personnellement responsables de leur inscription au registre, alors que les lobbyistes d'entreprises et les lobbyistes d'organisation dépendent d'une autre personne pour les inscrire.

Le lobbyiste d'entreprise ou le lobbyiste d'organisation peut se retrouver dans une position fâcheuse s'il exerce des activités de lobbyisme, alors que le plus haut dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation pour le compte duquel il agit omet ou néglige de l'inscrire au registre. Il faut se rappeler que la Loi stipule expressément que « nul » ne peut effectuer d'activités de lobbyisme sans être inscrit au registre des lobbyistes. Dans cette situation, le lobbyiste en question pourrait donc être sanctionné pour ne pas être inscrit au registre, et ce, même s'il n'a aucun contrôle sur son inscription. Le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation doit donc toujours avoir la préoccupation de s'assurer que son nom figure bel et bien au registre ou que le plus haut dirigeant de son entreprise ou de son organisation procède à son inscription dans les délais impartis par la Loi.

À cet égard, certains lobbyistes sont parfois tentés de prétendre qu'ils ne contreviennent pas aux dispositions de la Loi, même s'ils font des communications d'influence auprès d'un titulaire d'une charge publique sans être inscrits au registre, considérant que leur inscription ne relève pas d'eux.

---

51 *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., chapitre A-2.1.

Ces différentes problématiques pourraient facilement être éliminées si tous les lobbyistes s'inscrivaient eux-mêmes au registre des lobbyistes, en indiquant la personne, l'entreprise ou l'organisation pour le compte de laquelle ils exercent des communications d'influence.

Cela offrirait l'avantage d'avoir une procédure unique d'inscription applicable à tous les lobbyistes, que ceux-ci soient lobbyistes-conseils, lobbyistes d'entreprise ou lobbyistes d'organisation. Aucune interprétation de la Loi ne serait alors nécessaire pour identifier qui doit effectuer les inscriptions. Partant, l'application de la Loi et le processus d'inscription au registre s'en trouveraient simplifiés.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 62**

**Prévoir que chaque lobbyiste est responsable de son inscription au registre des lobbyistes.**

##### **6.1.2. UNE SEULE DÉCLARATION PAR LOBBYISTE**

Un professionnel qui exerce des activités de lobbyisme pour le compte d'une entreprise ou d'une organisation peut également être appelé à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'un client, à titre de lobbyiste-conseil. Présentement, dans une telle situation, deux déclarations doivent être produites au registre des lobbyistes pour se conformer à la Loi. Une première qui est remplie par le lobbyiste lui-même à titre de lobbyiste-conseil et une seconde par le plus haut dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation pour le compte de laquelle le lobbyiste exerce des activités de lobbyisme, à titre de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation.

Cette façon de faire, en plus d'être relativement complexe et d'apporter un risque de confusion de rôle dans l'esprit du lobbyiste quant aux inscriptions qu'il doit effectuer lui-même, multiplie la documentation devant être acheminée à la conservatrice du registre des lobbyistes.

Dans la mesure où le lobbyiste devient responsable de son inscription au registre des lobbyistes, une inscription unique pourrait désormais être faite par le lobbyiste. Ainsi, pour chacun de ses mandats, le lobbyiste indiquerait s'il agit à titre de lobbyiste-conseil, de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation.

Par conséquent, voilà une raison de plus pour confier à chaque lobbyiste la responsabilité de sa propre inscription au registre.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 63**

**Prévoir que, pour chaque lobbyiste, il n'existe qu'une seule inscription pour l'ensemble de ses activités de lobbyisme, peu importe qu'il agisse à titre de lobbyiste-conseil, de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation.**

**RECOMMANDATION 64**

**Prévoir que, pour chaque mandat de lobbyisme, le lobbyiste indique au registre s'il agit à titre de lobbyiste-conseil, de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation.**

### 6.1.3. L'INSCRIPTION DE PLUSIEURS LOBBYISTES ET LE REGROUPEMENT DES LOBBYISTES D'UNE MÊME ENTREPRISE OU D'UNE MÊME ORGANISATION

La Loi prévoit actuellement que l'inscription de plusieurs lobbyistes d'entreprise ou de lobbyistes d'organisation peut être faite par la présentation d'une seule déclaration comportant les renseignements afférents à chacun de ces lobbyistes. Cela permet notamment de retrouver les lobbyistes d'une même entreprise ou d'une même organisation sous une même inscription au registre des lobbyistes. Même si la déclaration conjointe n'est qu'une possibilité en vertu de la Loi, il n'y a pas de possibilité d'agir autrement suivant le système mis en place actuellement.

Même si les lobbyistes deviennent responsables de leur inscription au registre, il serait tout de même pertinent de maintenir cette possibilité qui est offerte aux lobbyistes d'une même entreprise ou d'une même organisation de pouvoir continuer à s'inscrire au registre en produisant une seule déclaration détaillant les informations pertinentes à chaque lobbyiste. Il ne s'agirait cependant pas d'une obligation et le lobbyiste resterait responsable de s'assurer que son inscription figure au registre.

Par ailleurs, tous les lobbyistes d'une même entreprise ou d'une même organisation devraient être regroupés dans le registre. Cette façon de faire présenterait des avantages certains. Elle faciliterait l'inscription des lobbyistes, éviterait de reproduire des renseignements identiques à plusieurs reprises et permettrait d'offrir une information très pertinente au public, à savoir l'ensemble des communications d'influence faites par une même entité.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

**RECOMMANDATION 65**

**Permettre l'inscription de plusieurs lobbyistes d'une même entreprise ou d'une même organisation par la présentation d'une seule déclaration comportant les renseignements afférents à chacun des lobbyistes tout en précisant que le lobbyiste demeure responsable de s'assurer que les renseignements portés au registre concernant ses activités de lobbyisme sont exacts, complets et à jour.**

**RECOMMANDATION 66**

**Regrouper dans le registre tous les lobbyistes d'une même entreprise ou d'une même organisation.**

## 6.2. LES RENSEIGNEMENTS REQUIS DANS L'INSCRIPTION

La pleine transparence des activités de lobbyisme exercées auprès des institutions publiques ne peut être rencontrée que si les renseignements contenus dans le registre des lobbyistes sont suffisamment détaillés pour permettre à toute personne qui le consulte de connaître les lobbyistes qui exercent des communications d'influence, l'objet précis de ces communications, les institutions publiques visées, ainsi que les personnes, entreprises ou organisations qui en bénéficieront. À ce chapitre, il appartient aux lobbyistes d'alimenter le registre, en s'assurant que leur inscription est complète et comprend des renseignements exacts et précis.

Déterminer quelles informations devraient être divulguées au sujet des activités de lobbyisme revêt donc une importance toute particulière. 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. Ce n'est pas tant l'abondance des informations qui compte que leur pertinence.<sup>52</sup>

Il apparaît nécessaire de revoir certains des renseignements qui sont exigés actuellement, soit pour en préciser la portée, soit pour s'interroger sur leur pertinence. Par ailleurs, certaines informations qui n'apparaissent pas au registre en ce moment devraient s'y retrouver.

### 6.2.1. LES ENTREPRISES ET ORGANISATIONS FORMANT UNE COALITION

Lorsque les activités de lobbyisme sont faites pour le compte d'une coalition, il serait pertinent de connaître quelles sont les entreprises et les organisations qui forment cette coalition et qui sont directement intéressées par les communications d'influence exercées auprès des titulaires de charges publiques.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 67**

**Prévoir que lorsque le lobbyiste exerce des communications d'influence pour le compte d'une coalition, il doit fournir les coordonnées de toutes les entreprises et les organisations qui forment cette coalition.**

### 6.2.2. L'OBJET DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME

La Loi requiert actuellement que toute déclaration indique l'objet des activités de lobbyisme ainsi que les renseignements utiles à sa détermination. Cela signifie que le déclarant doit fournir tous les renseignements pertinents requis afin que toute personne qui consulte le registre puisse se faire une idée précise du but recherché par le lobbyiste lorsqu'il tente d'influencer la prise d'une décision d'un titulaire d'une charge publique.

---

<sup>52</sup> Les renseignements contenus dans la déclaration d'un lobbyiste-conseil sont décrits à l'article 9 de la Loi et ceux concernant la déclaration des lobbyistes d'entreprise ou d'organisation le sont à l'article 10.

Or, il arrive fréquemment que des personnes qui procèdent à une inscription au registre se limitent à résumer les activités de l'entreprise ou du groupement, lesquelles activités sont déjà indiquées dans une section précédente du formulaire, au lieu de fournir des précisions sur l'objet des activités de lobbyisme couvertes par le mandat. Il convient donc de trouver des moyens d'éviter que la déclaration ne devienne soit une déclaration écran, dont l'imprécision camoufle les véritables cibles que le lobbyiste compte atteindre ou les activités de lobbyisme qu'il compte mener, soit une déclaration passe-partout très générale dans le but de couvrir toutes les éventualités. Ces types de déclarations ne répondent pas aux objectifs de la Loi.

Compte tenu du nombre croissant de déclarations évasives présentées au registre des lobbyistes, le commissaire au lobbyisme a dû publier l'avis 2012-01 pour contrer cette problématique.

Il est important que la description des mandats aille au-delà de la simple référence à un champ d'intérêt ou à un domaine d'activité. Le registre doit être suffisamment précis pour pouvoir identifier l'objet des activités de lobbyisme qui seront exercées auprès des titulaires de charges publiques.

Une déclaration au registre des lobbyistes doit, en tout temps, donner un portrait réel et transparent des activités de lobbyisme exercées par le lobbyiste auprès des titulaires de charges publiques québécois pour le compte d'une personne, d'une entreprise ou d'une organisation.

Afin que cette exigence de fournir suffisamment de renseignements pour se faire une idée précise de l'objet des activités de lobbyisme soit bien comprise de tous les lobbyistes, ce qui n'est pas le cas actuellement, il faudrait le préciser dans la Loi.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 68**

**Préciser que l'objet des activités de lobbyisme déclaré au registre des lobbyistes doit contenir tous les renseignements utiles afin que toute personne qui consulte le registre puisse se faire une idée précise du but recherché par le lobbyiste et de la décision qu'il tente d'influencer.**

#### **6.2.3. LA NATURE DES FONCTIONS DES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES AVEC QUI LE LOBBYISTE COMPTE COMMUNIQUER**

Lors de son inscription au registre, le lobbyiste doit indiquer dans sa déclaration 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 de ces fonctions, lesquelles sont limitées aux choix suivants : ministérielle, sous-ministérielle, encadrement, professionnelle ou autre.

Ces catégories de fonctions, telles que proposées dans la Loi, ne tiennent pas compte de la réalité des organismes publics et des institutions municipales et ne permettent pas à ceux qui consultent le registre de savoir, avec suffisamment de précision, quels titulaires de charges

publiques sont ciblés par les communications d'influence. Partant, elles nécessitent d'être repensées.

Ainsi, un lobbyiste qui désire par exemple influencer la prise de décision d'un maire, d'un directeur général ou d'un député, devra inscrire dans sa déclaration que cette personne exerce une fonction « autre ».

L'étude des mandats inscrits au registre au niveau municipal démontre qu'à chaque année depuis 2002, la nature de la charge publique la plus souvent inscrite est la catégorie « autre ». Il est important de savoir qui est rencontré par le lobbyiste au sein d'une institution publique. Cette information est primordiale pour assurer une meilleure transparence des activités de lobbyisme qui sont effectivement effectuées. Elle permet de donner à celui qui consulte le registre certains indices relativement aux activités de lobbyisme exercées, comme l'importance que représentent celles-ci pour le client, l'entreprise ou l'organisation pour le compte duquel le lobbyiste exerce ces activités.

Il n'apparaît pas pertinent d'indiquer les catégories dans la Loi, celles-ci pouvant changer en fonction de l'évolution de la pratique du lobbyisme. En conséquence, le soin de déterminer ces catégories devrait plutôt être confié au commissaire au lobbyisme.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 69**

**Laisser le soin au commissaire au lobbyisme de déterminer les catégories de fonctions des titulaires de charges publiques qui doivent être indiquées au registre par les lobbyistes au regard des activités de lobbyisme qu'ils exercent.**

### **6.3. LE MOMENT DE L'INSCRIPTION**

La Loi accorde actuellement au lobbyiste-conseil une période maximale de 30 jours suivant le début de ses activités de lobbyisme pour s'inscrire au registre. Dans le cas d'un lobbyiste d'entreprise ou d'un lobbyiste d'organisation, ce délai est de 60 jours.

Ces délais d'inscription créent un décalage important entre le moment où les activités de lobbyisme s'exercent et celui où elles apparaissent au registre. De plus, ce décalage est accentué par les délais qu'entraîne le contrôle des déclarations effectué par la conservatrice du registre des lobbyistes et par les retards encore trop fréquents des lobbyistes à produire leur déclaration. Ces délais et retards vont évidemment à l'encontre du droit garanti par la Loi à la population de savoir, au moment opportun, qui cherche à exercer une influence auprès d'une institution publique. Ils sont difficilement compatibles avec les objectifs de transparence que vise la Loi.

Ainsi, à titre d'exemple, le dévoilement des activités avant leur exercice prend toute son importance pour un titulaire d'une charge publique soucieux d'avoir accès à d'autres points de vue

généérés par la divulgation des intentions d'un lobbyiste et ainsi prendre la meilleure décision possible, ou encore pour le citoyen qui veut réagir à une communication d'influence effectuée par un lobbyiste, dans le but de faire valoir son point de vue avant que la décision du titulaire d'une charge publique ne soit prise.

Pour assurer la transparence, il est primordial que le registre projette, lorsque consulté, une photographie exacte des activités de lobbyisme ayant réellement cours. Toutefois, la mécanique de la Loi va à l'encontre de cet objectif en prévoyant que les activités peuvent être inscrites une fois qu'elles ont été effectuées. Le principe devrait donc être que l'inscription se fasse avant que l'activité ne soit effectuée. Ce n'est qu'exceptionnellement que l'inscription devrait pouvoir se faire postérieurement à l'activité de lobbyisme et ce, dans un court délai qui ne devrait pas dépasser les cinq jours.

Telle que présentement rédigée, la Loi permet des inscriptions si tardives qu'elles apparaissent parfois au registre une fois la décision prise par le titulaire d'une charge publique, ce qui est contraire à l'objectif de transparence de la Loi.

Le fait de rendre publiques les activités de lobbyisme permet aux institutions publiques d'avoir le meilleur éclairage possible avant de se prononcer sur un sujet précis, en offrant l'opportunité à d'autres intervenants intéressés de donner leurs opinions ou de proposer des solutions autres.

La Ville de Toronto démontre, avec les règles dont elle s'est dotée, que l'inscription préalable des activités de lobbyisme est possible. Le Code municipal de la Ville de Toronto<sup>53</sup> prévoit que les lobbyistes ne peuvent entreprendre aucune activité de lobbyisme s'ils ne sont pas inscrits auprès du Registraire des lobbyistes. À cela s'ajoute une interdiction formelle pour les titulaires de charges publiques de rencontrer un lobbyiste qui n'est pas inscrit au registre ou qui refuse de s'y inscrire après que la situation lui ait été dénoncée. Une telle obligation préalable permet aux titulaires de charges publiques de savoir en temps réel si la personne qui tente de l'influencer respecte le Code municipal de la Ville. Conséquemment, bien que le registre existe depuis à peine quatre ans, le nombre d'inscriptions que l'on y trouve est beaucoup plus important, toutes proportions gardées, que celui que l'on trouve au registre québécois pour la Ville de Montréal. Au 26 janvier 2012, le registre de Toronto comptait 1 691 mandats actifs contre seulement 93 pour la Ville de Montréal.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 70**

**Prévoir que l'inscription des lobbyistes au registre doit être effectuée avant le début des activités de lobbyisme, sauf pour les communications d'influence non planifiées où l'inscription pourrait se faire dans un délai de cinq jours suivant leur survenance.**

<sup>53</sup> Toronto municipal Code, c. 140, « lobbying ». Disponible au :

[http://www.toronto.ca/legdocs/municode/1184\\_140.pdf](http://www.toronto.ca/legdocs/municode/1184_140.pdf) ». [consulté le 20 avril 2012].

## 6.4. LES DÉLAIS DE MODIFICATION DE L'INSCRIPTION

Tout changement au contenu de la déclaration relative à un lobbyiste, y compris celui résultant de la fin de son engagement ou de l'exercice de nouvelles activités de lobbyisme, doit faire l'objet d'un avis de modification dans les 30 jours suivant le changement.

Trop long, ce délai est susceptible de créer un décalage important entre le moment où les activités de lobbyisme s'exercent et celui où elles apparaissent au registre. Il fait en sorte que les renseignements se trouvant au registre des lobbyistes ne permettent pas de connaître les activités de lobbyisme en cours à un moment précis.

Dans ces circonstances et pour les motifs énoncés précédemment dans la section portant sur le moment de l'inscription, tout changement au contenu d'une déclaration devrait faire l'objet d'un avis de modification avant même que l'activité de lobbyisme reliée au changement ou avant même que l'exercice des activités liées à un nouveau mandat ne débutent, à l'exception des changements résultant d'activités de lobbyisme effectuées de façon fortuite ou imprévisible, pour lesquelles la modification devrait être effectuée dans un délai de cinq jours après que le changement soit survenu.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

### RECOMMANDATION 71

**Prévoir que la mise à jour du contenu d'une déclaration doive être effectuée avant le début des activités de lobbyisme reliées au changement, sauf pour les communications d'influence non planifiées auquel cas la modification devrait se faire dans un délai de cinq jours après que le changement soit survenu.**

## 6.5. LES MODALITÉS D'INSCRIPTION

Même si le registre des lobbyistes compte chaque année de plus en plus de lobbyistes, les inscriptions qu'il contient ne reflètent pas encore l'ensemble des activités de lobbyisme visées par la Loi. Cette réalité peut s'expliquer en partie, mais assurément pas exclusivement, par la complexité du processus d'inscription au registre.

Plusieurs lobbyistes se plaignent que les modalités actuelles d'enregistrement au registre constituent un irritant majeur, tant sur le plan des délais et des exigences qui sont occasionnés par le système et par la procédure qu'au chapitre des coûts engendrés par l'obligation d'obtenir une bclé de signature électronique.



Des problématiques ont également pu être observées dans le cas des déclarations fournies sur support papier<sup>54</sup>.

Suivant les dispositions du *Règlement sur le registre des lobbyistes*<sup>55</sup>, plusieurs exigences procédurales encadrent la présentation à la Conservatrice du registre des lobbyistes d'une déclaration ou d'un avis de modification.

Le lobbyiste qui souhaite s'inscrire au registre doit d'abord faire ouvrir un dossier en obtenant un code client auprès de la Conservatrice.

Si le lobbyiste veut présenter ses déclarations et avis à la Conservatrice sur support informatique, il doit préalablement se présenter devant un notaire reconnu comme agent de vérification de l'identité par le Secrétariat du Conseil du trésor et obtenir une bclé de signature électronique auprès du service de certification du ministère de la Justice. Puisque cette procédure, dont le coût peut facilement atteindre quelques centaines de dollars, oblige le lobbyiste à prendre rendez-vous et rencontrer un notaire pour établir son identité, cela retarde l'inscription de toute déclaration ou avis au registre, faisant en sorte que la population n'a pas toujours accès à des renseignements en temps utile.

Si le lobbyiste opte plutôt pour une déclaration faite sur support papier, des droits de 150 \$ sont exigibles pour toute déclaration initiale ou déclaration de renouvellement d'une inscription.

Les déclarations et avis de modification doivent toujours être présentés sur le formulaire produit par la Conservatrice.

Chaque déclaration ou avis, qu'il soit acheminé par voie électronique ou sur support papier, n'est pas versé automatiquement au registre. Ces documents sont d'abord examinés par la Conservatrice pour s'assurer qu'ils contiennent les renseignements requis et qu'ils sont présentés dans la forme et selon les modalités prescrites. Il arrive que des formulaires soient retournés à des lobbyistes pour être complétés ou corrigés. Partant, selon la charge de travail de la conservatrice et le délai de réponse du lobbyiste, il peut s'écouler plusieurs jours et, dans certains cas, plusieurs semaines et même plusieurs mois avant que l'information soit finalement publiée et accessible pour le public. Par ailleurs, la Conservatrice est libre de refuser ou de radier toute déclaration ou avis non conformes.

La complexité, le délai et les coûts de la procédure d'enregistrement en rebutent plusieurs et il est probable que certains lobbyistes, malgré leurs bonnes intentions, abandonnent en cours de route leurs démarches pour inscrire leurs mandats au registre des lobbyistes.

---

54 À titre d'exemple, voir l'article « Le Registre des lobbyistes est tatillon », *Journal de Québec*, 22 novembre 2010, où il était fait état d'une entreprise inscrite au registre qui, après des mois de démarches pour obtenir une modification à sa déclaration, a vu sa demande être rejetée parce qu'elle n'était pas imprimée sur le bon format de papier (8 ½ x 11 vs 8 ½ x 14).

55 *Règlement sur le registre des lobbyistes*, (2002) 46 G.O. II, 7732 ». [chapitre T-11.011, r.3].

Le registre est le principal instrument mis en place pour matérialiser la transparence des activités de lobbyisme. Par conséquent, il est fondamental qu'il soit un outil simple, accessible, rapide, peu coûteux et facile à utiliser ou à consulter.

Il va de soi que les procédures mises en place pour associer la conformité, l'authenticité, la sécurité et l'intégrité des déclarations des lobbyistes doivent exister. Toutefois, ces procédures devraient être adaptées à la nature du registre et ne pas constituer un frein à l'inscription des lobbyistes.

Le registre ne comporte que les déclarations volontaires des lobbyistes concernant leurs activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques. Il ne s'agit pas d'un secteur où les risques de fraude sont élevés. Aucun droit n'est en jeu comme c'est le cas par exemple pour le Registre des droits personnels et réels mobiliers. Par conséquent, les mécanismes de sécurité en cause n'ont pas à être aussi rigoureux.

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

En Alberta, lorsque le registraire reçoit un formulaire d'enregistrement d'un lobbyiste, il procède à sa vérification et crée un compte pour ce dernier. Par la suite, un simple courriel est envoyé contenant un « lobbyist ID », un mot de passe et un lien URL sécurisé permettant de s'inscrire au registre.

À Toronto, où le lobbyiste ne peut entreprendre aucune activité de lobbyisme avant d'être inscrit, l'ouverture d'un compte au registre se fait par échange de courriels, après que le lobbyiste ait transmis une formule de certification au registraire. Aucune authentification sur place de l'identité des lobbyistes n'est requise.

Le Québec aurait avantage à cet égard à s'inspirer de ces autres juridictions en simplifiant notamment la procédure d'inscription au registre, afin de permettre que la déclaration soit publiée le plus rapidement possible, répondant au principe selon lequel l'inscription doit précéder l'activité de lobbyisme, tel que vu à la section 6.3.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

## **RECOMMANDATION 72**

**Réviser et simplifier les modalités d'inscription au registre des lobbyistes et de mise à jour en éliminant notamment l'obligation, pour les lobbyistes, d'obtenir des bichés de signature électronique après vérification de leur identité devant un notaire reconnu comme agent de vérification de l'identité par le Secrétariat du Conseil du trésor et en accélérant le traitement des dossiers.**

## 6.6. LA DURÉE MAXIMALE DE L'INSCRIPTION D'UN MANDAT

La Loi indique que la déclaration d'un lobbyiste doit mentionner la période couverte par les activités de lobbyisme. Elle n'impose cependant aucune limite maximale dans le temps pour la durée de ces activités.

Cette situation entraîne certaines difficultés. Ainsi, certains lobbyistes déclarent au registre des mandats s'échelonnant sur plusieurs années. Par la suite, même si ces lobbyistes ne déposent jamais d'avis de modification ou de renouvellement relativement à ces mandats, conformément aux prescriptions de la Loi, ils continuent de se considérer comme inscrits au registre, puisque la durée indiquée pour ces longs mandats n'est pas encore écoulée. Leur déclaration au registre apparaîtra effectivement comme étant toujours active, qu'il y ait lobbyisme ou non de leur part, tant et aussi longtemps que ce délai indiqué ne sera pas expiré. Or, tel ne devrait pas être le cas, puisqu'il est rare qu'une activité de lobbyisme s'échelonne sur plusieurs années.

Certains lobbyistes croient même, à tort, qu'ils n'ont pas à renouveler leur inscription dans le délai prescrit par la Loi, puisque la durée inscrite pour leur mandat est supérieure au délai prévu pour présenter un avis de renouvellement. Les lobbyistes pensent se libérer une fois pour toutes de leurs obligations en inscrivant des mandats généraux de longue durée, ce qui a forcément une incidence sur la précision des données colligées au registre. Cette confusion a pu être constatée dans les faits par la conservatrice qui a même suggéré à certaines reprises à des lobbyistes, qui n'avaient pas d'idée précise de la période sur laquelle s'échelonnerait leur mandat, d'inscrire un an, tout en leur mentionnant qu'ils pourraient toujours prolonger ce délai au moment de renouveler leur inscription après un an, tel que prévu à la Loi.

Afin de réduire les risques de confusion, il conviendrait de prévoir que la durée des activités de lobbyisme inscrite dans la déclaration initiale ne peut pas excéder un an. Ce délai pourrait être prolongé grâce à un avis de modification qui permettrait aussi de mettre à jour les données relatives aux activités de lobbyisme. Un tel avis de modification qui indiquerait un prolongement des activités pour une période maximale d'une année pourrait ainsi être donné chaque fois que la période précédemment inscrite prendrait fin. Ceci permettrait d'avoir un portrait à jour des activités effectuées par le lobbyiste, dans le cas d'un mandat qui s'échelonne sur une longue période.

De plus, tel que nous le verrons ultérieurement à la section 6.8, il est proposé de supprimer toute référence à l'avis de renouvellement et de ne conserver que la déclaration initiale et les avis de modification, dont celui qui devrait minimalement être fourni une fois par année pour prolonger la période couverte par un mandat.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

### RECOMMANDATION 73

**Prévoir que la période couverte par un mandat de lobbyisme ne peut pas excéder un an.**

**RECOMMANDATION 74**

**Prévoir qu'un mandat peut être prolongé pour une nouvelle période n'excédant pas un an s'il n'est pas complété dans le délai indiqué.**

**6.7. LES ORDONNANCES DE CONFIDENTIALITÉ**

**6.7.1. LES MOTIFS JUSTIFIANT LA DÉLIVRANCE D'UNE ORDONNANCE**

Afin de protéger les projets d'investissement dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers du client d'un lobbyiste-conseil ou d'une entreprise, dans le cas d'un lobbyiste d'entreprise, la Loi a prévu la possibilité de demander et d'obtenir une ordonnance de confidentialité. Le premier alinéa de l'article 49 de la Loi se lit comme suit :

49. Le commissaire au lobbyisme peut, sur demande d'une personne qui doit faire une inscription sur le registre des lobbyistes, ordonner que tout ou partie des renseignements que contient la déclaration qu'elle doit présenter à cette fin demeurent confidentiels dès lors que ces renseignements concernent un projet d'investissement du client ou de l'entreprise visé dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de ce client ou de cette entreprise.

L'expérience des dernières années a toutefois démontré que d'autres situations, ne répondant pas aux critères préétablis (projet d'investissement et atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers), auraient pu justifier que des informations demeurent confidentielles. Il serait donc indiqué de prévoir que le commissaire peut également ordonner, de façon exceptionnelle, que des renseignements demeurent confidentiels lorsqu'il est d'avis que cette mesure est nécessaire. À titre d'exemple, une demande de subvention pour finaliser un projet innovateur non encore breveté et non encore rendu au stade du projet d'investissement. Dans l'état actuel de la Loi, le commissaire n'aurait d'autre choix que de refuser à sa face même une demande d'ordonnance de confidentialité dans un tel cas, sans évaluer les conséquences qu'une telle publication pourrait avoir.

Comme expliqué précédemment à la section 3.5, il serait également pertinent de prévoir expressément dans la Loi, que le commissaire au lobbyisme peut rendre une ordonnance de confidentialité au regard de renseignements 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.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

**RECOMMANDATION 75**

**Permettre au commissaire au lobbyisme d'ordonner que tout ou partie des renseignements que contient une déclaration demeurent confidentiels lorsqu'il est d'avis que cette mesure est nécessaire compte tenu de circonstances particulières ou exceptionnelles.**

### 6.7.2. LA RÉVOCATION D'UNE ORDONNANCE

L'ordonnance de confidentialité est valide pour une période de six mois et peut être prolongée pour la durée que le commissaire détermine s'il est démontré que les motifs qui justifiaient sa délivrance existent toujours.

Or, au cours de la période où une ordonnance est en vigueur, il arrive que les motifs ayant justifié sa délivrance ne soient plus rencontrés. Le commissaire devrait donc avoir la possibilité de révoquer une ordonnance de confidentialité lorsqu'il est d'avis que les raisons ayant mené à sa délivrance ne sont plus rencontrées ou lorsque l'information est devenue publique d'une autre façon. Le lobbyiste devrait en être informé préalablement et avoir la possibilité de présenter des observations et de produire des documents pour compléter le dossier avant qu'une décision ne soit prise par le commissaire.

S'il le juge à propos, le commissaire devrait pouvoir permettre au client, à l'entreprise ou à l'organisation pour le compte duquel le lobbyiste effectue les activités de lobbyisme visées par l'ordonnance de confidentialité de présenter, dans le délai qu'il détermine, des observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter le dossier.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### RECOMMANDATION 76

**Permettre au commissaire au lobbyisme de révoquer, en tout ou en partie, une ordonnance de confidentialité lorsqu'il est d'avis que les raisons ayant mené à sa délivrance ne sont plus rencontrées ou lorsque l'information est devenue publique d'une quelconque façon.**

#### RECOMMANDATION 77

**Prévoir que le commissaire au lobbyisme doit, avant de révoquer une ordonnance de confidentialité, aviser le lobbyiste et lui permettre de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.**

#### RECOMMANDATION 78

**Accorder au commissaire au lobbyisme la possibilité, avant de procéder à la révocation d'une ordonnance, de permettre au client, à l'entreprise ou à l'organisation pour le compte duquel le lobbyiste effectue les activités de lobbyisme visées par l'ordonnance de confidentialité de présenter, dans le délai qu'il détermine, des observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter le dossier.**

## 6.8. LE RENOUVELLEMENT DE L'INSCRIPTION

Suivant les dispositions de la Loi, l'inscription d'un lobbyiste-conseil doit être renouvelée au plus tard le trentième jour suivant la date anniversaire de sa première inscription, alors que celle d'un lobbyiste d'entreprise ou d'un lobbyiste d'organisation doit l'être au plus tard le soixantième jour suivant la fin de l'année financière de l'entreprise ou du groupement.

Dans les faits, cette opération de renouvellement est souvent perçue comme une charge administrative inutile.

D'abord, elle confond les lobbyistes qui peinent à la distinguer de l'avis de modification<sup>56</sup>. Plusieurs lobbyistes pensent, à tort, que les modifications peuvent être déclarées lors du renouvellement, de sorte que nous nous retrouvons régulièrement avec des informations incomplètes au registre pendant des mois. D'autres se demandent s'il est vraiment nécessaire de renouveler leur inscription s'ils ont déposé un avis de modification quelques semaines auparavant. Par ailleurs, il existe parfois un très court délai entre la déclaration initiale d'une entreprise ou d'une organisation et son renouvellement, lorsque la déclaration initiale est déposée peu de temps avant la fin de l'année financière de l'entreprise ou de l'organisation.

Le renouvellement perd également de son utilité lorsque les avis de modification sont faits en conformité avec la Loi. La déclaration initiale d'un lobbyiste doit contenir certains renseignements précis, dont l'objet et la période couverte par les activités de lobbyisme. Si l'un de ces renseignements change en cours de route, notamment si le mandat prend fin prématurément ou si un nouveau mandat s'ajoute, une modification doit être apportée à la déclaration, de sorte que les informations contenues au registre demeurent continuellement à jour.

De plus, comme le renouvellement intervient à des dates différentes pour chaque lobbyiste, il devient complexe pour le titulaire d'une charge publique qui fait l'objet des communications d'influence de s'assurer que l'inscription du lobbyiste a été renouvelée régulièrement.

Comme il a été vu à la section 6.6, le commissaire propose que la durée des activités de lobbyisme inscrite dans la déclaration initiale ne puisse pas excéder un an, avec possibilité de prolonger cette durée pour une nouvelle période d'un an grâce à un avis de modification qui pourrait être donné chaque fois que la période inscrite serait sur le point de prendre fin.

Avec l'instauration de cette nouvelle façon de procéder concernant la durée des mandats et dans l'objectif d'alléger les procédures d'inscription au registre, de faciliter la consultation des inscriptions que ce dernier contient et de mieux assurer la transparence des activités de lobbyisme, cette obligation de renouvellement incombant aux lobbyistes pourrait être supprimée.

---

56 Tout changement au contenu d'une déclaration relative à un lobbyiste, y compris celui résultant de la fin de son engagement et celui résultant de l'exercice de nouvelles activités de lobbyisme doit faire l'objet d'un avis présenté au registre dans les 30 jours suivant le changement.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIVIT :

**RECOMMANDATION 79**

**Supprimer toute référence au renouvellement d'une inscription.**

**6.9. LE POUVOIR D'EXIGER DES CORRECTIFS À LA DÉCLARATION OU À L'AVIS DE MODIFICATION**

La Loi actuelle prévoit que la conservatrice du registre des lobbyistes peut vérifier si les déclarations et les avis de modification ou de renouvellement acheminés contiennent tous les renseignements requis et s'ils sont présentés dans la forme et selon les modalités prescrites. Dans le cas contraire, elle peut refuser ou radier toute déclaration ou tout avis qui ne répond pas à ces exigences.

Bien qu'utiles, ces mesures ont toutefois une portée limitée. Ainsi, certaines demandes formelles de précisions à apporter demeurent sans réponse ou retardent l'inscription des activités du lobbyiste au registre. Donc, bien qu'un lobbyiste ait clairement divulgué son intention de faire des activités de lobbyisme, il arrive qu'il décide d'abandonner ses démarches d'inscription au lieu de se conformer aux demandes de la Conservatrice, tout en allant de l'avant dans les activités de lobbyisme projetées, ce qui ne laisse aucune trace au registre quant à ses réelles activités.

Pour pallier à cette carence en matière de transparence, il conviendrait d'ajouter aux mesures déjà en place, la possibilité d'exiger, en tout temps, que le lobbyiste apporte des correctifs dans un délai déterminé, sous peine d'une sanction administrative dont le montant pourrait être prévu dans la Loi (voir la section 7.5) relativement au pouvoir d'imposer des sanctions administratives). La déclaration ou l'avis de modification incomplet pourrait tout de même être publié au registre, mais avec une mention claire à l'effet que celui ou celle-ci a fait l'objet d'une demande de correctifs.

Si le délai lui était accordé, cette nouvelle possibilité de contraindre à la modification de la déclaration serait un outil complémentaire, à la manière d'une demande péremptoire, pour faire respecter la Loi qui s'ajouterait aux pouvoirs qui sont présentement dévolus au Commissaire au lobbyisme en matière de surveillance, de vérification et d'enquête.

En contrepartie, afin d'aider les lobbyistes à se conformer à ces exigences et ainsi favoriser le respect de la Loi, le commissaire au lobbyisme conçoit qu'il est indispensable d'accompagner ceux-ci dans leurs démarches en leur fournissant, comme cela est fait actuellement par la Conservatrice, sur demande, les renseignements et l'aide dont ils ont besoin pour remplir une déclaration ou un avis de modification.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

**RECOMMANDATION 80**

**Permettre au commissaire au lobbyisme d'exiger, en tout temps, que le lobbyiste apporte des correctifs à son inscription ou à son bilan trimestriel<sup>57</sup> dans un délai qu'il détermine, sous peine de se voir imposer une sanction administrative<sup>58</sup>.**

**6.10. UN BILAN TRIMESTRIEL**

Lors de l'inscription de ses activités de lobbyisme, le lobbyiste doit indiquer 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<sup>59</sup>.

Dans les faits, il arrive qu'un lobbyiste déclare qu'il va effectuer des activités de lobbyisme auprès d'un grand nombre d'institutions à tous les niveaux hiérarchiques de ces institutions.

En cours de mandat ou après celui-ci, le lobbyiste en question n'a pas l'obligation d'effectuer un suivi pour indiquer auprès de quelles institutions publiques il a réellement exercé des activités de lobbyisme ni à quel niveau ces activités ont eu lieu. Il est donc impossible de savoir, à la consultation du registre, si les activités projetées ont été exercées ou s'il ne s'agissait que d'intentions qui ne se sont jamais concrétisées.

De plus en plus de juridictions, autant au Canada qu'aux États-Unis, vont plus loin au regard de la transparence en exigeant que le lobbyiste déclare, à intervalles prédéterminés, qui il a rencontré.

Ainsi, au fédéral, les lobbyistes ont l'obligation de produire une déclaration mensuelle dans laquelle ils doivent préciser notamment le nom des titulaires de charges publiques désignés<sup>60</sup> qu'ils ont rencontrés au cours du dernier mois, les dates des communications, ainsi que les renseignements utiles à la détermination de l'objet des communications. Une telle déclaration mensuelle n'a pas à être fournie dans l'éventualité où personne n'a été rencontré et qu'aucune

---

57 Le bilan est discuté à la section 6.10.

58 La sanction administrative est discutée à la section 7.5.

59 Article 9 (8<sup>o</sup>) dans le cas des lobbyistes-conseils et article 10 (9<sup>o</sup>) dans le cas des lobbyistes d'entreprise et des lobbyistes d'organisation.

60 Sont considérés comme titulaires de charges publiques désignés, les ministres, le personnel ministériel, les sous-ministres, les dirigeants des ministères et des organismes, les fonctionnaires des ministères et des organismes occupant des postes de sous-ministres délégués, de sous-ministres adjoints ou des postes de rang équivalent, les députés, les sénateurs et le personnel travaillant dans les bureaux du chef de l'Opposition à la Chambre des communes et au Sénat, nommé en vertu de l'alinéa 128(1) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Sont également considérés comme des titulaires de charges publiques certains autres postes reliés aux Forces armées canadiennes et au Conseil privé.



modification n'a été apportée dans les renseignements contenus à la déclaration. Toutefois, il ne peut s'écouler plus de cinq mois sans que le lobbyiste ne fournisse une déclaration.

En Colombie-Britannique, les lobbyistes doivent également indiquer au registre des lobbyistes les titulaires de charges publiques auprès desquels ils ont effectué des activités de lobbyisme dans les faits et ce, dans un délai de 30 jours après que l'activité ait eu lieu.

À Toronto, le lobbyiste doit s'inscrire avant de rencontrer un titulaire d'une charge publique, voire même de communiquer avec celui-ci, et doit inscrire au registre le nom du titulaire d'une charge publique avec lequel il compte communiquer, la date de la communication ainsi que la méthode de communication utilisée. Dans les trois jours ouvrables suivant la date où il a communiqué avec un titulaire d'une charge publique, le lobbyiste doit apporter, s'il y a lieu, toute modification aux renseignements qu'il a fournis au regard de sa communication d'influence. Si la communication n'a pas eu lieu ou a été reportée, il doit l'indiquer.

Cette façon de procéder assure une plus grande transparence et permet de connaître les activités de lobbyisme effectivement réalisées, du moins celles effectuées auprès de certains titulaires de charges publiques désignés.

Une déclaration après chaque communication comme à Toronto ou encore une déclaration mensuelle comme celle exigée au fédéral sont peut-être trop exigeantes. La déclaration mensuelle du fédéral présente une difficulté en ce que le fait de ne pas déposer de déclaration mensuelle peut signifier qu'aucune activité n'a été exercée au cours du dernier mois ou encore que le lobbyiste a omis de faire sa déclaration. Sans nécessairement que l'exigence soit aussi élevée que dans les autres juridictions précédemment mentionnées, il apparaît essentiel que la loi québécoise prévoie des mesures permettant de connaître plus précisément les activités de lobbyisme qui ont réellement été exercées.

C'est pourquoi, il est proposé que tous les lobbyistes soient tenus de présenter à tous les trois mois un bilan de leurs activités de lobbyisme. Lors de ce bilan, les lobbyistes indiqueraient pour chaque institution publique, si des titulaires de charge publique de la catégorie initialement indiquée ont été rencontrés, ainsi que les moyens de communication qui ont été utilisés. Dans l'éventualité où aucune activité n'a été effectuée au cours de cette période, le lobbyiste devrait en faire mention. Cette procédure permettrait à quiconque consulte le registre d'avoir un portrait actualisé des activités de lobbyisme qui ont été réalisées à une date donnée. Afin d'éviter la multiplication des formulaires et simplifier la tâche du lobbyiste, ce bilan pourrait être effectué en ligne à partir des renseignements qui apparaissent dans sa déclaration.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 81**

**Prévoir l'obligation pour les lobbyistes de déclarer, à tous les trois mois, au plus tard les 15 janvier, 15 avril, 15 juillet et 15 octobre, le bilan des activités de lobbyisme qu'ils ont exercées pour le dernier trimestre selon les modalités déterminées par le commissaire au lobbyisme.**

## **7. LES MESURES POUR ASSURER LE RESPECT DE LA LOI ET DU CODE DE DÉONTOLOGIE**

### **7.1. LES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE ET DE CONTRÔLE**

La Loi confère au commissaire au lobbyisme des pouvoirs d'inspection et d'enquête afin d'assurer le respect des obligations prévues à la Loi et au Code. Il peut exercer ses pouvoirs de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement.

La stratégie de surveillance et de contrôle du commissaire repose d'abord sur la persuasion. Elle tient compte du fait que l'application de la Loi implique des changements importants dans les façons de faire des communications d'influence entre les lobbyistes et les titulaires de charges publiques.

Elle prend en considération que plusieurs personnes agissant au sein d'une organisation ou d'une entreprise, ou pour le compte d'un client, ignorent que certaines de leurs activités constituent des activités de lobbyisme au sens de la Loi.

Elle tient également compte du fait que plusieurs personnes négligent ou omettent de se conformer aux obligations que leur imposent la Loi et le Code.

Un programme de surveillance et de contrôle progressif en trois volets a été implanté. Il consiste à convaincre, à soutenir et s'il y a lieu, à contraindre. Ces initiatives ont pour objectif d'amener les lobbyistes à se responsabiliser en procédant à leur inscription au registre des lobbyistes lorsque la situation l'exige.

#### **7.1.1. L'INSPECTION**

La Loi dote le commissaire de pouvoirs d'inspection afin de lui permettre de vérifier l'application des dispositions de la Loi et du Code de déontologie. En vertu de ceux-ci, le commissaire ou toute personne qu'il autorise à agir comme inspecteur peut :

- pénétrer, à toute heure raisonnable, dans l'établissement d'un lobbyiste ou d'un titulaire d'une charge publique, ou dans celui où ils exercent leurs activités ou fonctions;
- exiger des personnes présentes tout renseignement relatif aux activités ou fonctions exercées par le lobbyiste ou par le titulaire de la charge publique, ainsi que la production de tout livre, registre, compte, dossier ou autre document s'y rapportant;
- examiner et tirer copie des documents comportant des renseignements relatifs aux activités ou fonctions exercées par le lobbyiste ou par le titulaire d'une charge publique.

Ainsi, la Loi laisse entendre que l'inspecteur doit nécessairement se déplacer pour avoir accès aux documents. Toutefois, certaines situations se prêteraient bien à une inspection sans déplacement, surtout que dans la plupart des cas, les titulaires de charges publiques et les lobbyistes concernés sont prêts à collaborer de plein gré avec les inspecteurs. Pour ces raisons, il serait utile de permettre aux inspecteurs d'exiger des informations et documents par lettre ou par voie électronique (télécopieur, courriel, etc.), comme le permet notamment la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*<sup>61</sup>.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

## **RECOMMANDATION 82**

**Permettre aux personnes autorisées par le commissaire au lobbyisme, à agir comme inspecteurs, d'exiger des informations et documents par une simple demande écrite.**

### **7.1.2. L'ENQUÊTE**

L'article 39 de la Loi prévoit que

le commissaire au lobbyisme peut, de sa propre initiative ou sur demande, faire des enquêtes s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à une disposition de la présente loi ou du code de déontologie. Il peut autoriser spécialement à faire ces enquêtes toute personne qu'il désigne et qui bénéficie alors des pouvoirs des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquêtes*<sup>62</sup>.

Toute personne peut demander au commissaire de faire enquête sans qu'elle ne soit obligée de motiver sa demande. Le commissaire peut rejeter de façon sommaire toute demande qu'il estime frivole ou manifestement mal fondée. Toutefois, il n'est pas toujours possible de le faire à la face même d'une demande qui lui est formulée. La Loi n'exige même pas que la demande soit formulée par écrit. Il apparaît nécessaire d'exiger que toute demande soit faite par écrit, qu'elle soit motivée et qu'elle soit accompagnée, s'il y a lieu, de tout document justificatif.

Par ailleurs, la décision d'ordonner une enquête relève de la seule discrétion du commissaire qui doit s'assurer qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à une disposition de la Loi, d'autant plus que lors d'une enquête, les personnes chargées de procéder à celle-ci possèdent des pouvoirs exceptionnels.

Avant de procéder à une enquête, il est donc nécessaire que des vérifications soient effectuées afin de vérifier si les conditions pour ordonner une enquête sont rencontrées. À défaut de pouvoirs spécifiques en matière de vérification, le commissaire au lobbyisme utilise les pouvoirs d'inspection qui lui permettent de vérifier l'application des dispositions de la Loi et du *Code de déontologie des lobbyistes*. Il serait approprié de conférer explicitement au commissaire des

61 *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, L.R.Q., chapitre A-13.1.1, article 120.

62 *Loi sur les commissions d'enquêtes*, L.R.Q., chapitre C-37.

pouvoirs de vérification qui pourraient être similaires aux pouvoirs d'inspection qui se trouvent déjà dans la Loi.

Puisqu'une enquête est généralement précédée d'une vérification, la demande adressée au commissaire devrait en être une de vérification et non une d'enquête.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

**RECOMMANDATION 83**

**Permettre à une personne de pouvoir demander au commissaire au lobbyisme de faire des vérifications relativement à un manquement potentiel à la Loi ou au Code, ce qui remplacerait la possibilité de faire une demande d'enquête.**

**RECOMMANDATION 84**

**Prévoir que, sous peine de rejet, une demande de vérification doit être faite par écrit, qu'elle doit indiquer précisément le manquement potentiel, et être accompagnée, s'il y a lieu, de tout document justificatif.**

**RECOMMANDATION 85**

**Conférer explicitement au commissaire au lobbyisme des pouvoirs de vérification similaires aux pouvoirs d'inspection déjà existants.**

**7.1.3. LE POUVOIR DE FAIRE DES RECOMMANDATIONS**

Le commissaire au lobbyisme possède des pouvoirs d'inspection, de vérification et d'enquête afin de s'assurer que la Loi et le Code sont respectés. Lors de ces interventions, il lui arrive de faire certaines constatations, que ce soit à l'égard de la gestion des communications d'influence, de la conservation de documents et de tout autre aspect de l'application de la Loi ou du Code.

Il pourrait être utile que le commissaire puisse, à la suite d'une intervention, porter à l'attention des lobbyistes, des institutions publiques ou des titulaires de charges publiques les éléments qu'il a constatés au regard de ces différents aspects et qu'il puisse, s'il y a lieu, faire des recommandations d'amélioration à ces derniers.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

**RECOMMANDATION 86**

**Permettre au commissaire au lobbyisme de porter à l'attention des lobbyistes, des institutions publiques et des titulaires de charges publiques les éléments qu'il a pu constater lors d'une inspection, d'une vérification ou d'une enquête à l'égard de la gestion des communications d'influence, de la conservation de documents ou de tout aspect de l'application de la Loi et du Code et, s'il y a lieu, de formuler des recommandations d'amélioration.**

## 7.2. LES POURSUITES PÉNALES

### 7.2.1. UN DÉLAI DE PRESCRIPTION DE TROIS ANS

La Loi ne prévoyant aucun délai de prescription particulier pour les infractions pouvant faire l'objet d'une sanction pénale, c'est donc le délai général établi à l'article 14 du *Code de procédure pénale*<sup>63</sup> qui s'applique par défaut. Conformément à cette disposition, toute poursuite pénale se prescrit par un an à compter de la date de la perpétration de l'infraction. Toutefois, suivant le deuxième alinéa du 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.

Or, le pourcentage des manquements indiqués aux rapports d'enquête du commissaire au lobbying qui sont prescrits s'élève à plus de 60 %<sup>64</sup>.

Manifestement, ce délai général de prescription d'un an est trop court. Il rend le mécanisme de sanctions pénales inefficace.

Bien souvent, une infraction à la Loi n'est pas constatée au moment même où elle est commise. Outre certaines inspections ciblées, comment savoir qu'une personne exerce des activités de lobbying sans être inscrite au registre des lobbyistes, à moins que la situation soit rendue publique d'une façon ou d'une autre où à moins qu'il y ait dénonciation?

La connaissance de la perpétration d'une telle infraction intervient généralement plusieurs mois après sa commission, alors que dans certains cas, le délai de prescription est déjà écoulé. Par ailleurs, si la connaissance de la perpétration de l'infraction a lieu à l'intérieur de ce délai d'un an, le temps requis pour faire les vérifications nécessaires, mener à bien l'enquête, transmettre le rapport d'enquête au Directeur des poursuites criminelles et pénales, qui doit à son tour procéder à l'analyse de ce rapport et émettre les constats d'infraction, fera souvent en sorte que le mécanisme de sanction deviendra inopérant.

La crédibilité du commissaire au lobbying peut souffrir du fait qu'il ne dispose pas du temps suffisant afin que les comportements fautifs soient sanctionnés.

Aucune autre législation canadienne portant sur le lobbying ne prévoit un délai de prescription aussi court que celui qui prévaut en vertu de la loi québécoise. Nous référons ici à la législation fédérale, ainsi qu'à celles de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Manitoba de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario et de Terre-Neuve-et-Labrador.

63 Code de procédure pénale, L.R.Q., chapitre C-25.1.

64 Données à jour en date du 16 avril 2012.

Au fédéral, plus particulièrement, la brièveté du délai de prescription pour entamer des poursuites a été soulevée par la Commission d'enquête sur le programme des commandites. Dans ses recommandations visant à rétablir l'imputabilité, la Commission a recommandé que le délai de prescription pour mener des enquêtes et intenter des poursuites soit porté de deux à cinq ans à partir du moment où le directeur de l'enregistrement des lobbyistes prend connaissance d'une infraction à la Loi.

Cette recommandation, formulée par le juge Gomery, a été retenue et la nouvelle loi sur le lobbying 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.

Au Québec, plusieurs textes législatifs prévoient également des délais de prescription particuliers, comme l'y autorise l'article 14 précité du Code de procédure pénale.

La *Loi électorale*<sup>65</sup> prévoit notamment un délai de prescription de cinq ans à compter de la perpétration de l'infraction pour intenter une poursuite pénale. Il en est de même pour les autres lois électorales québécoises<sup>66</sup>. Tout comme le commissaire au lobbyisme, en vertu de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, le directeur général des élections possède, en vertu de ces législations, le pouvoir de faire des enquêtes. Toutefois, ce dernier possède également le pouvoir d'intenter ses propres poursuites, ce que ne peut faire le commissaire au lobbyisme.

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* prévoit déjà un délai de prescription de trois ans, à compter de la perpétration de l'infraction, pour l'imposition de mesures disciplinaires et pour la réclamation de la contrepartie reçue par un lobbyiste en raison des activités ayant donné lieu à un manquement à la Loi ou au *Code de déontologie des lobbyistes*.

Nous croyons que ces délais devraient être harmonisés. Il est essentiel que le délai de prescription pour les sanctions pénales soit porté à un minimum de trois ans à compter de la perpétration de l'infraction.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 87**

**Harmoniser les délais de prescription pour tous les types de sanctions en les fixant à une durée minimale de trois ans.**

---

65 *Loi électorale*, L.R.Q. chapitre E-3.3.

66 *Loi sur la consultation populaire*, L.R.Q., chapitre C-64.1; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.R.Q., chapitre E-22; *Loi sur les élections scolaires*, L.R.Q., chapitre E-2.3.

## 7.2.2. LA POSSIBILITÉ POUR LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME DE PRENDRE SES PROPRES POURSUITES

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 l'unique option envisageable lorsqu'un lobbyiste refuse obstinément de respecter ses obligations. En ce sens, les poursuites pénales peuvent jouer un rôle significatif dans la mise en œuvre de la Loi et du Code de déontologie.

Bien que le commissaire au lobbyisme puisse mener des enquêtes lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à la Loi, celle-ci ne l'autorise toutefois pas à prendre ses propres poursuites. Le commissaire doit plutôt soumettre au directeur des poursuites criminelles et pénales tout rapport d'enquête dans lequel il constate qu'il y a eu contravention à la Loi ou au Code. Il appartient par la suite à ce dernier de décider de l'opportunité d'émettre des constats d'infractions.

Tout comme le directeur général des élections, une autre personne désignée par l'Assemblée nationale, le commissaire au lobbyisme devrait pouvoir prendre ses propres poursuites. Cette autonomie et cette indépendance lui permettraient de disposer de tous les pouvoirs nécessaires pour assumer pleinement le mandat de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme que lui a confié le législateur de façon exclusive.

Plusieurs autres organismes du Québec disposent du pouvoir de prendre leurs propres poursuites pour une infraction à une loi qu'ils sont chargés d'administrer. C'est le cas notamment de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, de l'Autorité des marchés financiers, du Barreau du Québec, du Conseil des appellations réservées et des termes valorisants, de l'Agence du revenu du Québec, de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, de la Commission de l'équité salariale et, sur la scène municipale, des municipalités ainsi que de diverses autorités municipales ou supramunicipales.

L'encadrement juridique des activités de lobbyisme est un domaine de droit spécialisé. Le Commissaire est la seule entité ayant été habilitée à donner des avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la Loi ou du *Code de déontologie*<sup>67</sup>. Il lui appartient de constater, après enquête, s'il y a eu manquement ou non à l'un ou l'autre de ces textes, à la lumière des faits qui sont portés à sa connaissance.

Un dossier fait l'objet d'une analyse minutieuse par l'équipe d'enquêteurs du Commissaire qui confectionne le rapport d'enquête, avec le soutien des avocats œuvrant au sein de sa direction des affaires juridiques. Lorsqu'il reçoit ce rapport, le directeur des poursuites criminelles et pénales doit l'analyser pour se familiariser avec celui-ci et décider s'il émettra ou non un constat d'infraction.

---

67 Sous réserve des questions qui sont de la compétence de la Conservatrice du registre des lobbyistes en application de l'article 22.

Par ailleurs, des rencontres doivent être tenues entre les représentants du commissaire et du directeur des poursuites criminelles et pénales pour discuter du dossier en question et s'assurer que les interprétations et les positions de ce dernier sont cohérentes avec celles du commissaire.

Au cours des dernières années, le Commissaire au lobbyisme a développé une connaissance et une expertise à ce chapitre qui justifie amplement qu'on lui confie le pouvoir de prendre ses propres poursuites pénales. Il apparaît tout à fait indiqué, compte tenu de son statut de personne désignée, qu'il puisse prendre ses propres poursuites.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 88**

**Permettre au commissaire au lobbyisme de prendre ses propres poursuites.**

#### **7.2.3. LE MONTANT DES AMENDES**

Une personne qui contrevient aux dispositions de la Loi ou du Code de déontologie commet une infraction et est passible d'une amende de 500 \$ à 25 000 \$. Ces montants sont portés au double en cas de récidive.

À ce jour, aucune amende n'a excédé 500 \$ et ce, peu importe la nature de la contravention ce qui, de l'avis du commissaire au lobbyisme, affaiblit le caractère dissuasif que l'on cherche à obtenir par l'imposition d'une amende.

D'une part, elle ne permet pas d'obtenir l'effet d'exemplarité recherché par l'imposition d'une sanction pénale. À tout le moins, elle ne dissuadera certainement pas les lobbyistes délinquants de contrevenir à la Loi. Un tel lobbyiste qui tente d'obtenir d'une institution publique un contrat de plusieurs millions de dollars pour son entreprise refusera peut-être de s'inscrire au registre en sachant qu'une simple amende de 500 \$ risque de lui être imposée, et ce, seulement s'il se fait prendre en défaut.

D'autre part, elle peut possiblement laisser croire à la population, aux lobbyistes ou aux titulaires de charges publiques qui se conforment à leurs obligations qu'une infraction à la Loi n'est pas tellement grave. Encore une fois, leur confiance à l'égard de la démocratie et de leurs institutions publiques pourrait en souffrir.

Pour éviter cette situation, le montant minimal de 500 \$ exigible à la suite de la contravention d'une disposition de la Loi ou du Code devrait être revu à la hausse, à tout le moins pour certaines infractions qui sont plus importantes et ce, afin de renforcer le caractère dissuasif visé par l'imposition d'une amende.



Différentes lois sont venues récemment modifier la *Loi électorale* en haussant les amendes applicables pour les infractions à la Loi. Les fourchettes des amendes pour une première infraction ont été considérablement augmentées. Ainsi, les amendes de certaines infractions qui étaient de 500 \$ à 2 000 \$ ont été portées de 5 000 \$ à 20 000 \$.

Les démarches d'un employeur pour inciter un de ses employés lobbyiste à ne pas s'inscrire au registre<sup>68</sup> ou la violation d'une règle d'après-mandat par un titulaire d'une charge publique sont certes des infractions plus sérieuses que le renouvellement d'une inscription d'un lobbyiste effectué avec quelques jours de retard. Partant, ces infractions devraient logiquement faire l'objet d'une amende minimale plus sévère.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 89**

**Hausser le montant minimum des amendes ou, encore, prévoir des amendes minimales différentes, suivant la nature des infractions commises.**

### **7.3. LA RÉCLAMATION D'UNE CONTREPARTIE REÇUE PAR UN LOBBYISTE**

Sur réception d'un rapport d'enquête du commissaire au lobbyisme constatant qu'un lobbyiste manque aux obligations qui lui incombent en vertu de la Loi ou du Code de déontologie, le Procureur général peut réclamer de ce lobbyiste la valeur de la contrepartie qu'il a reçue ou qui lui est payable en raison des activités de lobbyisme ayant donné lieu au manquement. Cette mesure se prescrit par trois ans à compter du manquement reproché.

Quoique ce recours demeure une mesure exceptionnelle, il peut tout de même être un moyen qui permet d'assurer une meilleure mise en œuvre des objectifs poursuivis par la Loi. À ce titre, la possibilité d'entamer une procédure de réclamation de la contrepartie devrait figurer parmi les outils du commissaire pour exercer son mandat de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme.

Lorsque la Loi a été adoptée, en 2002, le Procureur général était non seulement chargé de réclamer aux lobbyistes contrevenants la contrepartie qu'ils avaient reçue, mais également d'initier des poursuites pénales.

Avec la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales adoptée en 2005*<sup>69</sup>, le Directeur des poursuites criminelles et pénales a cependant été instituée et celui-ci s'est vu confier plusieurs responsabilités qui incombaient jusqu'alors au Procureur général, dont celle portant sur l'introduction des poursuites pénales en vertu de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Le Procureur général a toutefois conservé le pouvoir de réclamer la contrepartie reçue.

<sup>68</sup> L'incitation à contrevenir à la Loi a été abordée à la section 5.3.5.

<sup>69</sup> *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, L.R.Q., chapitre D-9.1.1.

En considérant le pouvoir du Commissaire au lobbyisme d'imposer des mesures disciplinaires aux lobbyistes qui manquent à leurs obligations de façon grave ou répétée, nous nous retrouvons aujourd'hui avec trois entités distinctes qui peuvent prendre un éventail de recours, dont chacun prévoit son propre délai de prescription, pour assurer l'application de la Loi.

Cette multiplication des entités pouvant imposer les différentes sanctions qui sont prévues dans la Loi est susceptible d'affecter la cohérence des positions ou des interprétations à l'égard de la Loi.

Il appartient au commissaire de surveiller et de contrôler ces activités de lobbyisme. Il est celui qui peut donner tout avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la Loi, du Code ou de l'un de ses règlements. Partant, il est le mieux placé pour réclamer d'un lobbyiste ayant contrevenu à ses obligations la contrepartie qu'il a reçue.

De plus, tout comme nous l'avons évoqué pour les poursuites pénales, l'indépendance du commissaire au lobbyisme implique qu'il dispose de tous les pouvoirs nécessaires pour assumer pleinement le mandat que lui a confié le législateur en matière de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme.

La coexistence d'un recours au civil pour la réclamation de la contrepartie reçue et un autre au pénal relativement à des infractions pénales est susceptible d'entraîner des jugements contradictoires. Afin d'éviter cette possibilité, il serait pertinent de laisser le juge au pénal statuer sur la restitution de la contrepartie reçue par un lobbyiste en raison des activités ayant donné lieu à un manquement à la Loi ou au *Code de déontologie des lobbyistes* lorsque le contrevenant a commis sciemment l'infraction qui lui est reprochée et que la demande en est faite par le commissaire au lobbyisme. Cette façon de procéder existe dans d'autres lois, notamment la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*<sup>70</sup> ainsi que la *Loi sur les élections scolaires*<sup>71</sup>, lesquelles indiquent qu'une amende additionnelle d'un montant équivalant au double de la contribution illégale pour laquelle une personne est déclarée coupable peut être imposée par un juge, sur demande du poursuivant jointe au constat d'infraction, et ce, même si l'amende maximale lui est également imposée.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 90**

**Permettre, lorsqu'un manquement a été commis sciemment, que le juge puisse, lors du procès pénal, sur demande du commissaire au lobbyisme jointe au constat d'infraction, imposer au lobbyiste une amende additionnelle d'un montant équivalent à la valeur de la contrepartie qu'il a reçue ou qui lui est payable en raison des activités de lobbyisme ayant donné lieu au manquement.**

---

70 *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.R.Q. chapitre E-2.2, a. 641.1.

71 *Loi sur les élections scolaires*, L.R.Q. chapitre E-2.3, a. 221.1.1.

## 7.4. LES MESURES DISCIPLINAIRES

La Loi confère au commissaire au lobbyisme le pouvoir d'imposer des mesures disciplinaires contre un lobbyiste lorsqu'il constate que celui-ci a manqué de façon grave ou répétée aux obligations qui lui sont imposées par la Loi ou le Code de déontologie. Il peut ainsi interdire l'inscription du lobbyiste au registre des lobbyistes ou ordonner la radiation de toute inscription relative à ce lobbyiste.

La durée de l'interdiction ou de la radiation ne peut excéder un an à compter de la date à laquelle la décision du commissaire devient exécutoire. Dans les faits, il lui est interdit d'effectuer des activités de lobbyisme pendant cette période. Cette conséquence résulte de la lecture combinée de l'article 53 de la Loi, prévoyant les mesures disciplinaires, et de l'article 25.

En effet, l'article 25 prévoit que nul ne peut exercer d'activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique s'il n'est pas inscrit sur le registre des lobbyistes relativement à ces activités. Cette dernière disposition se trouve dans une autre section de la Loi, soit celle relative aux actes interdits. Or, les lobbyistes ne font pas nécessairement le lien entre ces dispositions.

L'article permettant l'imposition de mesures disciplinaires devrait être clair sur les conséquences qu'elles entraînent.

Dans l'imposition des mesures disciplinaires, le commissaire ne dispose, pour seule latitude, que de l'opportunité de décider de la durée de la sanction. Or, l'imposition d'une mesure disciplinaire n'a pas la même implication pour tous les lobbyistes.

Qu'il s'agisse d'une personne dont la principale occupation est de faire des communications d'influence ou que nous soyons en présence d'un lobbyiste occasionnel, l'interdiction d'effectuer des activités de lobbyisme, sans nuance, aura nécessairement des conséquences différentes. Pour le premier, la mesure disciplinaire aura des conséquences plus importantes puisque le lobbyisme peut être une partie appréciable de son travail. Pour le second, l'impact pourrait être moindre puisque les activités de lobbyisme sont plus ponctuelles.

Bien entendu, le commissaire prend actuellement en compte ces éléments dans la détermination du délai de la mesure qu'il impose. Il croit toutefois qu'il serait à propos de lui permettre d'adapter ou de moduler les mesures disciplinaires sur des vecteurs autres que la seule durée de la sanction, comme par exemple le type d'institution ou le territoire visé.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

### RECOMMANDATION 91

**Permettre au commissaire, en cas de manquement grave ou répété à la Loi ou au Code de déontologie, de prendre les mesures disciplinaires qu'il juge appropriées selon les circonstances, lesquelles peuvent aller jusqu'à l'interdiction partielle ou totale d'exercer des activités de lobbyisme, pendant une période qui ne peut excéder un an.**

## 7.5. LA POSSIBILITÉ D'IMPOSER DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

De nombreuses infractions mineures à la Loi sont commises par les lobbyistes. Pensons notamment au refus par un lobbyiste d'apporter à une déclaration les précisions demandées afin de connaître véritablement l'objet des activités de lobbyisme exercées, le défaut d'effectuer les modifications à une déclaration dans les délais prescrits et les retards systématiques ou fréquents à procéder au renouvellement d'une déclaration.

Généralement, ces manquements demeurent impunis puisque leurs auteurs ne méritent pas nécessairement la stigmatisation que peuvent entraîner les sanctions pénales ou les mesures disciplinaires.

Cependant, il demeure tout de même important qu'il puisse y avoir des conséquences lorsqu'il y a des manquements aux prescriptions de la Loi ou du *Code de déontologie des lobbyistes*. C'est pourquoi le commissaire devrait disposer du pouvoir d'imposer des sanctions administratives.

Ce pouvoir serait particulièrement efficace contre les lobbyistes qui contreviennent régulièrement à la Loi. Prenons le cas du lobbyiste-conseil qui s'inscrit régulièrement au registre après le délai prévu dans la Loi, parfois même après la prise de décision du titulaire d'une charge publique qu'il a réussi à influencer à l'avantage de son client. En ce faisant, il contourne le droit des citoyens de savoir qui cherche à influencer les décisions des institutions publiques. La décision étant déjà rendue, les citoyens se trouvent en quelque sorte devant le fait accompli, sans pouvoir agir en temps opportun de quelque façon que ce soit.

La sanction administrative pourrait être utilisée dans le cas d'un manquement à une demande du commissaire au lobbyisme d'apporter des correctifs à la déclaration ou à l'avis de modification. Nous référons à cet effet à la section 6.9 du présent document. L'exercice d'un tel pouvoir aurait également comme avantage de mettre tous les lobbyistes sur un pied d'égalité, en pénalisant ceux qui ne respectent pas la Loi et en encourageant ceux qui s'y conforment à continuer de le faire.

Au Québec, il existe diverses législations qui confèrent au gouvernement ou à certains organismes publics le pouvoir d'imposer des sanctions administratives à une personne en défaut de respecter ses obligations<sup>72</sup>.

---

72 Nous pensons, entre autres, à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., chapitre Q-2, à la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, L.R.Q., chapitre D-9.2, à la *Loi concernant les droits sur les mines*, L.R.Q., chapitre D-15, à la *Loi sur les instruments dérivés*, L.R.Q., chapitre I-14.1, à la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, L.R.Q., chapitre M-35.1, à la *Loi sur le régime de rentes du Québec*, L.R.Q., chapitre R-9, à la *Loi sur la taxe de vente du Québec*, L.R.Q., chapitre T-0.1, et à la *Loi sur les valeurs mobilières*, L.R.Q., chapitre V-1.1.

De plus, les Lois albertaine et britanno-colombienne portant sur le lobbyisme permettent l'imposition de sanctions administratives aux lobbyistes qui manquent à leurs obligations. En Colombie-Britannique, la possibilité d'imposer des sanctions administratives a eu un effet immédiat sur le nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes.

L'augmentation de 70 % des enregistrements que nous avons constatée en Colombie-Britannique après qu'on nous a accordé le pouvoir d'enquêter et d'imposer des pénalités administratives témoigne du fait que les lobbyistes prenaient leurs responsabilités au sérieux.<sup>73</sup>

Au fédéral, la commissaire au lobbying fait la recommandation suivante, dans son rapport quinquennal de 2011 :

La Loi devrait être modifiée de manière à établir un régime de pénalités administratives pécuniaires administré par la commissaire au lobbying pour les infractions à la Loi et au Code<sup>74</sup>.

Si la possibilité d'imposer des sanctions administratives était retenue, la Loi indiquerait les manquements pour lesquels des sanctions administratives pourraient être imposées, le montant de la sanction, calculée sur une base quotidienne, les modalités de réclamation et de recouvrement ainsi que la possibilité pour la personne de faire valoir les raisons pour lesquelles la sanction ne devrait pas lui être imposée.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### RECOMMANDATION 92

**Permettre au commissaire au lobbyisme d'imposer, pour certains manquements déterminés dans la Loi, des sanctions administratives tout en prévoyant la possibilité pour la personne qui se fait imposer une telle sanction de faire valoir les motifs pour lesquels la sanction ne devrait pas lui être imposée.**

### 7.6. LA TRANSPARENCE RELATIVEMENT À CERTAINS MANQUEMENTS

L'atteinte de la meilleure transparence implique que les citoyens soient informés non seulement des activités de lobbyisme, mais également des manquements constatés à la Loi et au Code.

En ne déclarant pas au registre les informations exigées par la Loi, les lobbyistes contreviennent à celle-ci et privent le public de son droit de savoir qui cherche à influencer les décisions des titulaires de charges publiques. Il serait donc logique que le commissaire au lobbyisme puisse suppléer à ces manquements en divulguant ce qui aurait dû l'être.

73 Comité permanent de l'Accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Chambre des Communes, Révision de la loi sur le lobbying, 7 février 2012.

74 « Mise en œuvre de la Loi sur le lobbying », *« Observations et recommandations fondées sur l'expérience des cinq dernières années »*, Rapport présenté par la Commissaire au lobbying au Comité permanent sur l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels et l'éthique, 13 décembre 2011, p. 36.

Dans l'état actuel des choses, non seulement est-il impossible de connaître l'objet des activités de lobbyisme qui sont exercées par ces lobbyistes qui ne s'inscrivent pas au registre, encore ceux-ci sont-ils assurés que leurs contraventions demeureront inconnues du public à moins qu'ils ne plaident coupables ou qu'ils ne soient reconnus coupables, dans lesquels cas, certaines informations seulement pourront être rendues publiques.

La Loi ne prévoit aucune disposition permettant au commissaire de rendre publics certains renseignements susceptibles d'intéresser les citoyens.

Cette réalité se veut un paradoxe avec l'objectif de transparence recherché par le législateur. Sans aucun outil permettant la diffusion de ces informations, cet objectif devient plus difficile à rencontrer.

Dans le nouveau Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, le législateur a confié au commissaire à l'éthique et à la déontologie le pouvoir de confirmer qu'une demande de vérification ou d'enquête a été reçue ou encore qu'une telle vérification ou enquête a commencé ou pris fin<sup>75</sup>.

Certaines juridictions canadiennes prévoient la publication des résultats des enquêtes qui sont menées. En Alberta, les rapports d'enquête sont déposés à l'Assemblée législative tandis qu'au fédéral, ils sont déposés à la Chambre des communes ainsi qu'au Sénat.

Par ailleurs, en ce qui regarde les mesures disciplinaires, il y aurait lieu de prévoir une disposition expresse confirmant le pouvoir du Commissaire de les rendre publiques, comme le prévoient certaines lois professionnelles. Ces informations sont essentielles aux titulaires de charges publiques qui doivent connaître quels lobbyistes sont sous le couvert d'une interdiction d'exercer du lobbyisme pour une période donnée. Elles devraient donc, par voie de conséquence, être facilement accessibles en consultant le registre.

Dans le même ordre d'idées, les déclarations de culpabilité prononcées par les personnes ayant contrevenu à la Loi, les jugements portant sur l'imposition d'une sanction pénale ou la réclamation d'une contrepartie devraient également faire l'objet d'une publication automatique au registre des lobbyistes.

La publication de ces informations permettrait d'assurer l'exemplarité des sanctions imposées. Elle encouragerait les autres lobbyistes respectueux de la Loi à continuer de se conformer à leurs obligations, tout en contribuant à renforcer la confiance de la population qui pourrait comprendre que la Loi est appliquée rigoureusement.

À l'opposé, suivant ce qui prévaut actuellement, la confidentialité de ces informations sert plutôt les lobbyistes contrevenants qui peuvent poursuivre leurs activités sans que leurs manquements ne soient rendus publics.

---

<sup>75</sup> Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (L.R.Q., chapitre C-23.1), article 96.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIIT :

**RECOMMANDATION 93**

**Permettre de rendre publiques certaines situations qui pourraient autrement échapper aux règles de transparence.**

## **8. LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC**

### **8.1. LA NOMINATION**

Le commissaire au lobbyisme est nommé par l'Assemblée nationale, sur proposition du premier ministre, avec l'approbation des deux tiers de ses membres.

#### **8.1.1. LA DURÉE DE SON MANDAT**

La Loi prévoit actuellement que le mandat du commissaire est d'une durée fixe qui ne peut excéder cinq ans, ce qui laisse entendre qu'il pourrait être d'une durée moindre. Toutefois, par souci de stabilité de l'action du commissaire, il serait préférable de prévoir une durée de mandat préétablie, à l'instar d'autres personnes désignées par l'Assemblée nationale, dont le vérificateur général, le directeur général des élections et le protecteur du citoyen. Pour rencontrer cet objectif de stabilité, une durée fixe de cinq ans serait indiquée.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIIT :

**RECOMMANDATION 94**

**Prévoir que le mandat du commissaire au lobbyisme est d'une durée fixe de cinq ans.**

#### **8.1.2. LE SERMENT DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME**

L'article 33 de la Loi énonce diverses modalités liées à la nomination du commissaire au lobbyisme. Toutefois, contrairement au directeur général des élections, au protecteur du citoyen, au vérificateur général et au commissaire à l'éthique et à la déontologie, le commissaire au lobbyisme 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 pour exercer une fonction qui en relève, le commissaire au lobbyisme devrait lui aussi être assujéti à cette obligation de déclarer sous serment devant le président de l'Assemblée nationale, avant de commencer à exercer ses fonctions, 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.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 95**

**Prévoir que le commissaire au lobbyisme doit, avant de commencer l'exercice de ses fonctions, prêter serment devant le président de l'Assemblée nationale.**

#### **8.1.3. LE REMPLACEMENT DU COMMISSAIRE**

Pour assurer son autonomie et son indépendance, le commissaire au lobbyisme est désigné par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres. C'est également l'Assemblée qui détermine sa rémunération, ses avantages sociaux et autres conditions de travail.

C'est aussi pour assurer l'autonomie et l'indépendance du commissaire que la Loi prévoit qu'en cas de vacance du poste ou d'incapacité d'agir du commissaire, le président de l'Assemblée nationale peut désigner une personne pour remplir les fonctions du commissaire pour une période d'au plus six mois. Avant de procéder à cette nomination, le président doit consulter les chefs des partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale et, le cas échéant, les députés indépendants. De plus, le choix du président doit se faire parmi les membres du personnel d'un organisme dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres ou parmi les membres d'une personne désignée par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres pour exercer une fonction qui en relève.<sup>76</sup>

Toutefois, la Loi prévoit qu'il appartient au gouvernement de déterminer le traitement additionnel et les allocations de cette personne, ce qui va à l'encontre du principe d'autonomie et d'indépendance précédemment énoncé. Le président devrait également déterminer la rémunération de la personne désignée, selon les règles en usage pour les dirigeants d'organismes publics.

La période de six mois prévue par la Loi pour la durée du mandat vise à donner le temps à l'Assemblée nationale de trouver une personne pour remplacer le commissaire nommé de façon intérimaire. Toutefois, certaines circonstances peuvent faire en sorte que cette nomination ne puisse avoir lieu dans ce délai. Tel que libellé, cet article oblige l'adoption d'une loi pour prolonger la période intérimaire. Cette situation s'est notamment présentée en 2009, alors qu'une loi a dû être adoptée pour prolonger le mandat intérimaire de M<sup>e</sup> François Casgrain, pour une période additionnelle de six mois, à titre de commissaire au lobbyisme.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, L.R.Q., chapitre T-11.011, article 34.1.

<sup>77</sup> Cette situation s'est également produite à au moins une autre occasion, en 1997, où l'on a dû recourir à l'adoption d'une loi pour prolonger le mandat intérimaire de M<sup>e</sup> François Casgrain, à titre de directeur général des élections, pour une période intérimaire de six mois.



EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 96**

**Confier au président de l'Assemblée nationale, lorsque le commissaire au lobbyisme cesse de remplir ses fonctions ou est incapable d'agir, la responsabilité de déterminer le traitement de la personne désignée pour exercer les fonctions du commissaire de façon intérimaire et ce, selon les règles en usage pour la nomination de façon intérimaire de dirigeants d'organismes publics.**

#### **RECOMMANDATION 97**

**Prévoir que la personne désignée pour exercer les fonctions du commissaire de façon intérimaire demeure en fonction jusqu'à ce que l'incapacité d'agir prenne fin ou jusqu'à la nomination par l'Assemblée nationale d'un nouveau commissaire.**

## **8.2. LES POUVOIRS ET RESPONSABILITÉS DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME**

### **8.2.1. L'INFORMATION ET LA SENSIBILISATION**

En adoptant la Loi, le législateur désirait substituer une nouvelle culture de la transparence à celle du secret qui prévalait jusqu'alors. Comment donner plein effet à la Loi si les dispositions qu'elle contient demeurent méconnues des principaux acteurs qu'elle vise? Le fait de dispenser de l'information portant sur la Loi est au cœur même de la mission du commissaire. Dans cette optique, le commissaire a même prévu comme orientation, dans son plan stratégique 2010-2013, de contribuer à mieux faire comprendre les règles et à les faire évoluer. Cette orientation vise à accentuer la compréhension des règles de la pratique du lobbyisme et à les faire évoluer pour que la transparence et les saines pratiques des communications d'influence soient prises en compte au quotidien, tout en faisant la promotion de la légitimité liée à l'exercice d'activités de lobbyisme. Sans des efforts consacrés à l'éducation des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et des citoyens, la mise en œuvre de la Loi demeurerait incomplète.

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, plusieurs outils de communication ont été conçus, notamment des dépliants et une formation en ligne que l'on retrouve sur le site du commissaire. Toutes ces activités de communication effectuées 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 lobbyisme que vise la Loi.

Le registre compte de plus en plus d'inscriptions. Il faut toutefois être conscient que celles-ci ne reflètent pas encore l'ensemble des activités de lobbyisme visées par la Loi et exercées au Québec. Il est primordial que les lobbyistes et les titulaires de charges publiques adoptent une attitude davantage proactive pour s'assurer du respect de la Loi et du Code. Cela implique qu'ils

soient en mesure de reconnaître les communications d'influence visées par la Loi et qu'ils soient sensibilisés quant au respect des règles qui en encadrent l'exercice.

Il est primordial de pouvoir rappeler aux lobbyistes et aux titulaires de charges publiques les enjeux de la Loi et de les informer des obligations qu'ils doivent respecter lorsqu'ils exercent ou font l'objet de communications d'influence. L'information dispensée aux citoyens est tout aussi importante puisque la Loi leur reconnaît le droit de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions publiques et, en fin de compte, vise à maintenir et renforcer le lien de confiance qu'ils entretiennent à l'égard de ces institutions.

Au palier fédéral, la Loi sur le lobbying a été amendée il y a quelques années pour prévoir notamment que le Commissaire au lobbying doit élaborer et mettre 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 de charges publiques.

Au Québec, il existe également quelques textes législatifs, entre autres la *Loi électorale* et le récent *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, qui confèrent respectivement au directeur général des élections et au commissaire à l'éthique et à la déontologie un mandat d'éducation relativement à la loi qu'ils sont chargés de surveiller.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

#### **RECOMMANDATION 98**

**Confier explicitement au commissaire au lobbyisme un mandat en matière d'information et de sensibilisation.**

### **8.3. LES AVIS SUR L'EXÉCUTION, L'INTERPRÉTATION ET L'APPLICATION DE LA LOI ET DU CODE**

Le commissaire au lobbyisme est chargé de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques. Il s'est également vu confier le pouvoir de donner et de publier tout avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou à l'application de la Loi, de ses règlements et du *Code de déontologie des lobbyistes*.

Les avis du commissaire sont toutefois souvent ignorés, les lobbyistes préférant y aller de leur propre interprétation de la Loi. Leur portée et leur contenu sont contestés, ce qui ne favorise pas une application uniforme de la Loi et du Code.

Dans le jugement récent *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Mathieu*, 2011 QCCQ 12594, la Cour du Québec est venue indiquer ce qui suit :

Les avis du commissaire au lobbyisme qui sont une interprétation administrative du texte de loi n'ont pas de force obligatoire en matière d'interprétation. Ils peuvent cependant avoir une certaine valeur, et même être un facteur important en cas de doute sur l'interprétation à donner à la législation.

Or, il ne peut y avoir de doutes sur des notions aussi fondamentales pour l'application de la Loi de ce qu'est une activité de lobbying ou de qui peut se qualifier comme lobbyiste. L'avis du commissaire se doit, dans les circonstances, d'être plus qu'une simple interprétation administrative. Il doit permettre de lever ce doute et d'uniformiser la compréhension qu'ont tous les intervenants touchés par la Loi dans son application.

Dans les circonstances, il est essentiel que ces avis aient un effet contraignant.

Pour ce faire, la Loi pourrait prévoir un processus d'adoption des avis du commissaire, tel que la publication des projets d'avis dans la Gazette officielle du Québec, permettant à toute personne intéressée à faire valoir son point de vue sur ces avis avant qu'ils ne soient officiellement adoptés et publiés à la Gazette officielle du Québec et sur le site Internet du Commissaire au lobbying du Québec. Ils auraient cependant par la suite, une fois adoptés, une portée contraignante.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

**RECOMMANDATION 99**

**Préciser que les avis du commissaire au lobbying ont un effet contraignant.**

**RECOMMANDATION 100**

**Prévoir un processus d'adoption des avis du commissaire et de publication à la Gazette officielle du Québec.**

## **8.4. LE CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DU COMMISSAIRE**

Le 29 mars 2011, le commissaire au lobbying s'est volontairement doté d'un Code d'éthique et de déontologie.

Compte tenu des fonctions exercées par le commissaire, les parlementaires et la population s'attendent à ce que celui-ci adhère aux valeurs qu'il prône et adopte une conduite exemplaire en matière d'éthique et de déontologie.

Pour conférer un caractère contraignant au contenu du Code d'éthique et de déontologie du commissaire et lui donner un certain formalisme, il conviendrait que la Loi habilite le commissaire à se doter d'un tel code qui serait par la suite transmis au président de l'Assemblée nationale.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

**RECOMMANDATION 101**

**Prévoir que le Commissaire au lobbying doit adopter un code d'éthique et de déontologie et le transmettre au président de l'Assemblée nationale.**

## 8.5. LES CONDITIONS ENTOURANT L'ATTRIBUTION DES CONTRATS

Le commissaire au lobbyisme n'est présentement assujéti à aucune des lois régissant l'attribution et la gestion des contrats par les organismes publics. Toutefois, afin de démontrer son adhésion à de telles règles, le Commissaire se soumet volontairement aux règles applicables aux institutions publiques.

Notons que le Commissaire au lobbyisme est présentement la seule personne désignée à ne pas avoir de disposition dans la Loi lui permettant, par voie réglementaire, de déterminer les conditions des contrats qu'il peut conclure.

Comme les fonctions qu'il exerce requièrent qu'il adopte une conduite exemplaire en matière d'attribution de contrats, il serait pertinent que la Loi accorde au commissaire, à l'instar des autres personnes désignées par l'Assemblée nationale, la possibilité d'adopter un règlement prévoyant les conditions des contrats qu'il peut conclure. En se dotant d'un tel règlement, le commissaire confirmerait son souci de transparence et d'intégrité dans les actes qu'il pose relativement à ces contrats.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

### **RECOMMANDATION 102**

**Prévoir dans la Loi que le commissaire au lobbyisme puisse, par règlement, approuvé par le Bureau de l'Assemblée nationale et publié à la Gazette officielle du Québec, déterminer les conditions des contrats qu'il peut conclure.**

## 8.6 LA DÉLÉGATION DE POUVOIR

La Loi ne prévoit aucune disposition permettant au commissaire au lobbyisme de déléguer à une personne de son institution l'exercice de certains pouvoirs ou responsabilités que lui attribue la Loi.

Pour assurer un fonctionnement efficace de l'institution et pour permettre la continuité des opérations lorsque le commissaire est momentanément empêché d'accomplir certains actes qu'il doit ou peut accomplir conformément aux dispositions de la Loi, il est nécessaire qu'il puisse déléguer certains pouvoirs ou responsabilités.

D'autres personnes également désignées par l'Assemblée nationale, à savoir le directeur général des élections et le protecteur du citoyen, peuvent se prévaloir, dans leur loi constitutive, d'une disposition leur offrant la possibilité de déléguer respectivement certains pouvoirs à leurs adjoints ou leurs vice-protecteurs.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIIT :

**RECOMMANDATION 103**

**Permettre au commissaire au lobbying de déléguer certains pouvoirs ou responsabilités que lui attribue la Loi.**

**8.7 L'ADOPTION ET LA MODIFICATION DU *CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES***

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* a notamment pour objet le sain exercice des activités de lobbying<sup>78</sup>. Pour ce faire, elle prévoit l'adoption d'un code de déontologie des lobbyistes par le commissaire au lobbying. Les dispositions de la Loi sont adaptées à l'adoption d'un premier code de déontologie. Ainsi, il est prévu que le commissaire au lobbying doit transmettre au président de l'Assemblée nationale, au plus tard à l'expiration du 180<sup>e</sup> jour qui suit la date de son entrée en fonction, un projet de code de déontologie régissant les activités des lobbyistes. On prévoit également toutes les étapes ultérieures conduisant à son adoption.

Il s'agit beaucoup plus de dispositions de nature transitoire que de dispositions permanentes que l'on trouve normalement dans une loi. Elles pourraient même prêter à confusion en laissant sous-entendre qu'un nouveau code doit être adopté à chaque fois qu'un nouveau commissaire entre en fonction.

Il conviendrait donc d'actualiser les dispositions concernant le *Code de déontologie des lobbyistes* et de prévoir que le commissaire peut lui apporter des modifications, si cela s'avère nécessaire. Bien que l'on puisse inférer que le pouvoir de modifier le Code est implicite, il serait préférable de le préciser dans la Loi.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIIT :

**RECOMMANDATION 104**

**Revoir les dispositions concernant l'élaboration, l'adoption et la modification du *Code de déontologie des lobbyistes*.**

<sup>78</sup> *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, L.R.Q., chapitre T-11.011, article 4.

## 9. LA RESPONSABILITÉ DE LA TENUE DU REGISTRE

Au moment de l'adoption de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, en 2002, on a confié des responsabilités à deux entités distinctes<sup>79</sup>. La responsabilité d'interpréter et d'appliquer la Loi ainsi que celle d'assurer la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme ont été confiées au commissaire au lobbyisme. La responsabilité de tenir le registre des lobbyistes a quant à elle été confiée à l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers à titre de conservateur du registre des lobbyistes.

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 sa capacité à mettre en place ce registre dans un très court délai.

Or, ce partage de responsabilités entre la conservatrice du registre des lobbyistes et le commissaire au lobbyisme ne s'avère pas optimal et ne va pas sans problématiques.

Ainsi, de nombreuses personnes confondent les entités et ne savent tout simplement pas à qui s'adresser quand elles se questionnent sur les modalités d'application de la Loi ou concernant les inscriptions au registre des lobbyistes. À cet égard, il n'est pas toujours évident de cerner avec précision les limites des pouvoirs respectifs de la conservatrice et du commissaire, ce qui amène parfois les personnes à être ballottées d'un organisme à l'autre.

Le fait pour un lobbyiste, un titulaire d'une charge publique ou un citoyen d'avoir à composer avec deux organismes à la fois, en plus de les décourager, ne facilite assurément pas l'application de la Loi. Il n'est pas efficace non plus pour le commissaire et la conservatrice d'avoir à référer régulièrement à l'autre entité des personnes qui les interpellent pour être éclairées sur certaines interrogations portant sur la Loi ou sur le registre. Ce partage des responsabilités, en plus d'être contre-productif et lourd à administrer, affecte négativement le service à la clientèle.

Même s'ils sont complémentaires, les rôles très différents assumés par deux entités distinctes qui poursuivent des objectifs distincts conduisent à des situations qui ne sont pas en parfaite cohérence.

Dans son rapport portant sur la mise en œuvre de la Loi qu'il a déposé devant l'Assemblée nationale, en 2007, le ministre de la Justice indiquait que ce partage de responsabilités entraînait des difficultés, semait de la confusion et conduisait à des divergences entre le commissaire et la conservatrice quant à l'évolution du registre<sup>80</sup>. La conservatrice est d'ailleurs venue défendre cette position en commission parlementaire.

---

79 Cette structure était calquée, en quelque sorte, sur le modèle fédéral alors composé d'un directeur de l'enregistrement relevant du registraire général du Canada (le ministre de l'Industrie).

80 MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC, 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*, 2007, page 24.

Dans son rapport *Bâtir la confiance* portant sur la révision quinquennale de la Loi<sup>81</sup>, le commissaire au lobbyisme indiquait que le transfert de la tenue 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 et la conservatrice;
- mettre en place les mesures qui permettraient au commissaire d'avoir un registre qui réponde 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;
- 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.

Une telle modification est nécessaire non seulement pour répondre à des problèmes d'ordre fonctionnel, mais également pour permettre au Commissaire au lobbyisme d'assumer pleinement, de façon autonome et en toute indépendance, son mandat de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme. Rappelons que le registre des lobbyistes est l'outil privilégié de la transparence, elle-même au cœur du mandat confié au commissaire et, dans ces circonstances, il serait approprié qu'il en ait la pleine responsabilité.

Au fédéral, à la suite de certaines modifications législatives apportées en 2006, la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme ainsi que la responsabilité du registre des lobbyistes sont dorénavant confiés à un seul organisme, à savoir le Commissariat au lobbying du Canada. Avant cette date, le registre était tenu par Industrie Canada.

Dans les autres provinces canadiennes où il existe une loi encadrant les communications d'influence, à l'exception de Terre-Neuve-et-Labrador, l'ensemble de ces responsabilités est toujours confié à une seule et unique entité. C'est notamment le cas en Colombie-Britannique, en Alberta, au Manitoba, en Ontario et en Nouvelle-Écosse. La même situation prévaut également pour la Ville de Toronto. Dans ces juridictions, le registre est généralement hébergé par un fournisseur de services publics qui se charge essentiellement de son entretien, de sa programmation ou de son développement au plan informatique, suivant les instructions données par l'organisme qui en est le seul responsable.

Une importante mise à niveau de l'actuel registre des lobbyistes devra être réalisée à brève échéance en raison de sa désuétude technologique imminente. Si un transfert éventuel de res-

---

81 COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, *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*, 2008, pages 61 et suivantes.

ponsabilités devait se concrétiser, il devrait avoir lieu avant que des sommes importantes soient dépensées à cette fin.

Cette désuétude technologique créera incidemment une fenêtre d'opportunités pour la prise en compte des changements du système qui seront rendus nécessaires par l'adoption de modifications suggérées par le commissaire au lobbyisme.

EN TENANT COMPTE DE CE QUI PRÉCÈDE, LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME RECOMMANDE CE QUI SUIT :

**RECOMMANDATION 105**

**Transférer au commissaire au lobbyisme la responsabilité de tenir le registre des lobbyistes, selon le modèle qui existe dans la majorité des autres juridictions canadiennes.**

## 10. CONCLUSION

Prenant appui sur l'expertise qu'il a développée au cours des dix années de mise en œuvre de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* adoptée en 2002, le Commissaire au lobbyisme du Québec a mené une réflexion en profondeur sur les difficultés d'application de la Loi et sur la façon de les aplanir. Le présent rapport est l'aboutissement de cette démarche réflexive menée par l'institution au cours des 18 derniers mois. Il énonce une série de recommandations visant un ensemble de modifications législatives et sur la rédaction d'une proposition d'une nouvelle loi encadrant le lobbyisme au Québec.

L'exercice visait essentiellement à proposer aux parlementaires de nouvelles dispositions de la Loi plus simples et plus claires afin d'en faciliter la compréhension par les lobbyistes et les titulaires de charges publiques et, par conséquent, favoriser une application plus uniforme et complète de celle-ci. Il visait aussi à revoir les renseignements requis des lobbyistes et les modalités de déclaration au registre pour pouvoir rendre accessible au public l'information essentielle, fiable, pertinente et disponible en temps utile. Il visait de plus à redéfinir le modèle d'organisation, les rôles et les responsabilités inhérents à l'administration des règles d'encadrement des activités de lobbyisme en vue de tendre davantage vers une gestion intégrée et optimale des ressources qui y sont investies. Enfin, il visait à proposer quelques outils complémentaires à l'intention du commissaire au lobbyisme qui pourraient contribuer grandement à améliorer l'efficacité de son action.

Ainsi, le commissaire propose de revoir les dispositions concernant les titulaires de charges publiques et les activités de lobbyisme, en apportant plusieurs précisions aux activités visées et non visées par la Loi. Il propose également de revoir celles concernant les lobbyistes, notamment en éliminant la notion de partie importante des définitions de lobbyiste d'entreprise et de lobbyiste d'organisation et en étendant à toutes les organisations l'application de la Loi tout en prévoyant certaines exceptions.



Il propose par ailleurs de modifier le processus d'inscription au registre en rendant imputable le lobbyiste de sa propre déclaration, en resserrant les délais de présentation des renseignements au registre, en éliminant la fourniture de renseignements inutiles et en requérant des lobbyistes une information complémentaire quant aux activités de lobbyisme effectivement réalisées. Il précise les rôles et responsabilités des lobbyistes et des titulaires de charges publiques. Il propose qu'on confie au commissaire au lobbyisme la responsabilité de la tenue du registre selon un modèle généralement en place dans toutes les autres législations provinciales et fédérale du Canada. Il propose enfin d'harmoniser à trois ans les délais de prescription applicables, d'introduire une nouvelle forme de sanction pour des fautes mineures commises par les lobbyistes et de permettre au commissaire au lobbyisme d'intenter ses propres poursuites.

Lors de la révision quinquennale de la Loi en 2008, tous les acteurs interpellés étaient déjà favorables à des modifications importantes à la Loi. Quatre ans plus tard, le contexte a continué d'évoluer. Les titulaires de charges publiques, les lobbyistes et le public en général sont encore plus préoccupés par les questions de transparence et d'éthique, l'expérience du Commissaire au lobbyisme du Québec s'est enrichie et, qui plus est, une importante mise à niveau de l'actuel registre devra être réalisée à brève échéance en raison de sa désuétude technologique imminente. Tout cela crée un cadre particulièrement propice pour revoir en profondeur la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* et y apporter les changements essentiels à l'atteinte pleine et entière des objectifs de transparence et de saine pratique des activités de lobbyisme.



## ANNEXES



## ANNEXE I

### LISTE DES RECOMMANDATIONS

#### Recommandation 1

- Maintenir dans la définition de ce que constitue une activité le lobbyisme la notion d'influence, la communication orale ou écrite faite auprès d'un titulaire d'une charge publique devant l'être en vue d'influencer ou susceptible d'influencer, selon la perception d'une personne raisonnable, une décision visée par la Loi.

#### Recommandation 2

- Prévoir de façon explicite que toute communication faite à quelque étape du processus décisionnel en vue d'influencer ou susceptible d'influencer la prise d'une décision est considérée comme une activité de lobbyisme.

#### Recommandation 3

- Remplacer, dans l'article relatif aux décisions visées par la Loi, le terme « résolution » par l'expression « prise de position ».

#### Recommandation 4

- Regrouper dans des paragraphes distincts, selon leur nature, les décisions visées par la Loi suivantes :
  - une proposition législative ou réglementaire;
  - un programme ou un plan d'action;
  - une orientation ou une prise de position.

#### Recommandation 5

- Supprimer, dans l'article relatif aux décisions visées par la loi, la référence au terme « attribution », afin de confirmer que toute communication d'influence relative à un permis, une licence, un certificat ou une autre autorisation est visée par la Loi.

**Recommandation 6**

- Supprimer l'expression « autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public » de la définition d'activité de lobbyisme.

**Recommandation 7**

- Prévoir que le fait de déposer une soumission en réponse à un appel d'offres public ne constitue pas une activité de lobbyisme au sens de la Loi.

**Recommandation 8**

- Interdire spécifiquement de faire des activités de lobbyisme en relation avec l'attribution du contrat entre la publication de l'appel d'offres public et l'octroi du contrat.

**Recommandation 9**

- Remplacer, dans l'article relatif aux décisions visées par la Loi, l'expression « un autre avantage pécuniaire » par « une aide financière, un prêt, une garantie de prêt ou un cautionnement ».

**Recommandation 10**

- Supprimer, dans l'article relatif aux décisions visées par la Loi, la référence au terme « attribution », afin de confirmer que toute décision relative à un contrat, une subvention, une aide financière, un prêt, une garantie de prêt ou un cautionnement est visée par la Loi.

**Recommandation 11**

- Modifier l'article relatif aux décisions visées par la Loi afin que toute communication faite en vue d'influencer une nomination relevant de la discrétion de l'Assemblée nationale, du Conseil exécutif, d'un ministre ou d'une municipalité soit considérée comme une activité de lobbyisme.

**Recommandation 12**

- Interdire formellement les activités de lobbyisme relatives à la nomination des personnes désignées par l'Assemblée nationale et des juges.

**Recommandation 13**

- Considérer comme une activité de lobbyisme le fait pour un lobbyiste d'utiliser son influence afin d'obtenir pour un tiers une rencontre ou un entretien avec un titulaire d'une charge publique à l'égard d'une décision visée par la Loi.

**Recommandation 14**

- Préciser l'expression « convenir d'une entrevue » à l'égard d'une décision visée afin d'inclure toute communication faite en vue d'organiser ou de faciliter la tenue d'une entrevue ou d'un entretien.

**Recommandation 15**

- Prévoir dans la Loi que le fait pour une entreprise, une organisation ou un lobbyiste d'inciter des personnes, au moyen d'un appel au grand public, à intervenir auprès d'un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer la prise d'une décision constitue une activité de lobbyisme qui doit faire l'objet d'une inscription au registre des lobbyistes.

**Recommandation 16**

- Définir dans la Loi ce que l'on entend par « l'appel au grand public ».

**Recommandation 17**

- Revoir l'expression « dans le cadre de » utilisée dans le libellé de certains paragraphes de l'article qui énumère les communications qui ne doivent pas être considérées comme des activités de lobbyisme afin d'éviter les interprétations erronées pouvant résulter de l'utilisation de cette expression.

**Recommandation 18**

- Supprimer l'exception relative aux communications d'influence qui concernent une décision impliquant un pouvoir lié.

**Recommandation 19**

- Distinguer l'exception relative aux appels d'offres publics de celle applicable à une réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique.

**Recommandation 20**

- Limiter l'exception relative aux appels d'offres au dépôt d'une soumission.

**Recommandation 21**

- Prévoir une exception pour les communications relatives aux contrats de 1 000 \$ et moins.

**Recommandation 22**

- Prévoir une exception distincte pour les communications faites auprès des institutions publiques lors de travaux d'un comité consultatif constitué par celles-ci et préciser les conditions d'application de cette exception.

**Recommandation 23**

- Prévoir une obligation pour les institutions parlementaires, gouvernementales ou municipales de rendre publics la liste des comités consultatifs qu'elles ont constitués, le mandat de ces derniers et le nom des personnes qui en sont membres.

**Recommandation 24**

- Assujettir à la procédure de demande d'une ordonnance de confidentialité le lobbyiste qui estime que la divulgation au registre des lobbyistes des communications qu'il compte effectuer risquerait vraisemblablement de nuire à sa sécurité, à celle de son client, d'un titulaire d'une charge publique ou de toute autre personne.

**Recommandation 25**

- Prévoir que soient exclues de l'application de la Loi les représentations faites par un citoyen agissant en son propre nom ou par une association de citoyens.

**Recommandation 26**

- Prévoir que soient exclues de l'application de la Loi les représentations faites dans le seul but de répondre aux questions d'ordre technique d'un titulaire d'une charge publique pour autant que cette réponse ne cherche pas autrement à influencer une telle décision ou qu'elle ne puisse être considérée comme cherchant à influencer une telle décision.

**Recommandation 27**

- Prévoir que soient exclues de l'application de la Loi les commentaires ou observations faits lors de rencontres fortuites ou imprévisibles ou encore lors d'un rassemblement public.



#### Recommandation 28

- Regrouper sous un même article les activités suivantes, lesquelles ne sont pas visées par la Loi :
  - le seul fait de s'enquérir de la nature ou de la portée des droits ou obligations d'une personne, d'une entreprise ou d'un groupement en application de la Loi;
  - le seul fait de remplir une demande, de répondre aux questions et de fournir les renseignements requis pour le traitement d'une demande;
  - le seul fait de s'enquérir de l'état d'avancement d'un dossier.

#### Recommandation 29

- Inclure les exceptions contenues à l'article 2 du *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* dans la Loi, dans un article qui pourrait également comprendre les représentations faites par les ordres professionnels et le Conseil interprofessionnel auprès du ministre responsable de l'application des lois professionnelles et de l'Office des professions.

#### Recommandation 30

- Revoir la définition de lobbyiste-conseil afin d'éviter qu'un lobbyiste puisse se qualifier dans plus d'une catégorie de lobbyistes.

#### Recommandation 31

- Supprimer la référence à la notion de contrepartie dans la définition de lobbyiste-conseil.

#### Recommandation 32

- Ne pas considérer comme lobbyiste-conseil la personne qui exerce, pour le compte d'une personne physique, une activité de lobbyisme relative à une décision concernant une autorisation ou un avantage pécuniaire.

#### Recommandation 33

- Revoir les définitions de lobbyiste d'entreprise et de lobbyiste d'organisation afin qu'il n'y ait aucune ambiguïté quant au fait que les actionnaires et les membres du conseil d'administration qui exercent des activités de lobbyisme pour le compte d'une entreprise ou d'une organisation soient visés par la Loi.

**Recommandation 34**

- Revoir les définitions de lobbyiste d'entreprise et de lobbyiste d'organisation afin d'englober non seulement les personnes qui exercent des activités de lobbyisme pour le compte de leur entreprise ou de leur organisation, mais également celles qui exercent des activités de lobbyisme pour le compte des entreprises ou des organisations qui y sont affiliées.

**Recommandation 35**

- Revoir les définitions de lobbyiste d'entreprise et de lobbyiste d'organisation afin d'englober les personnes qui exercent des activités pour le compte d'une coalition.

**Recommandation 36**

- Préciser que les lobbyistes exerçant des communications d'influence pour le bénéfice d'une coalition qui compte parmi ses membres au moins une entreprise à but lucratif soient considérés comme des lobbyistes d'entreprise.

**Recommandation 37**

- Préciser que les lobbyistes exerçant des communications d'influence pour le bénéfice d'une coalition qui ne compte parmi ses membres que des organismes à but non lucratif sont considérés comme des lobbyistes d'organisation.

**Recommandation 38**

- Supprimer la référence à la notion de partie importante pour déterminer si une personne exerçant des activités de lobbyisme doit être considérée comme un lobbyiste d'entreprise ou un lobbyiste d'organisation.

**Recommandation 39**

- Assujettir à la Loi l'ensemble des associations ou organismes à but non lucratif tout en prévoyant une exclusion pour les représentations faites par un lobbyiste d'organisation pour l'obtention d'une subvention, d'une aide financière, d'un prêt, d'une garantie de prêt ou d'un cautionnement d'un montant de 5 000 \$ et moins.

**Recommandation 40**

- Prévoir que nul ne puisse exercer une activité de lobbyisme si l'objet de cette activité n'est pas déclaré au registre des lobbyistes ou si la période couverte par le mandat est expirée.

**Recommandation 41**

- Prévoir qu'un mandat dont la période est expirée n'apparaisse plus au registre parmi les mandats en cours.

**Recommandation 42**

- Supprimer l'interdiction faite aux lobbyistes d'exercer des activités de lobbyisme moyennant une contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou subordonnée au degré de succès de leurs activités, pour autant qu'une telle contrepartie fasse l'objet d'une déclaration au registre des lobbyistes.

**Recommandation 43**

- Étendre à tous les lobbyistes l'interdiction d'exercer des activités de lobbyisme moyennant une contrepartie provenant d'une subvention, d'une aide financière ou d'un prêt d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale.

**Recommandation 44**

- Interdire à toute personne qui, à la suite d'une activité de lobbyisme, s'est vu confier, par un titulaire d'une charge publique ou une institution publique, la responsabilité d'attribuer un contrat, une subvention ou une autre forme de prestation, de se l'attribuer, de l'attribuer à son entreprise ou à son organisation, à une entité affiliée à celle-ci ou à l'un de ses dirigeants, administrateurs, employés ou actionnaires, de l'attribuer à un tiers qui lui est lié ou qui est lié à l'entreprise ou à l'organisation ou à une entité qui est affiliée à celle-ci, ou de l'attribuer à un de ses clients.

**Recommandation 45**

- Introduire une sanction pénale pour toute personne qui incite un lobbyiste à contrevenir à la Loi ou au *Code de déontologie des lobbyistes*.

**Recommandation 46**

- Prévoir une amende minimale plus élevée lorsque la personne qui incite un lobbyiste à contrevenir à la Loi ou au *Code de déontologie des lobbyistes* est en position d'autorité par rapport à ce lobbyiste.

**Recommandation 47**

- Remplacer, dans l'article qui identifie les titulaires de charges publiques visés, l'expression « membres du personnel du gouvernement » par l'expression « membres du personnel des ministères ou du Secrétariat du Conseil du trésor ».

#### Recommandation 48

- Ne pas considérer comme titulaires de charges publiques 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 ainsi que les membres du personnel de ces entreprises.

#### Recommandation 49

- Revoir l'article qui identifie les titulaires de charges publiques afin de viser les personnes nommées ainsi que les membres du personnel des organismes qui ont pour objet de gérer et soutenir financièrement des activités de nature publique, non seulement avec des fonds provenant principalement du gouvernement, mais aussi avec des fonds majoritairement publics.

#### Recommandation 50

- Dans l'article qui identifie les titulaires de charges publiques visés, faire référence directement aux organismes municipaux et supramunicipaux visés au lieu de renvoyer aux articles 18 et 19 de la *Loi sur les régimes de retraite des élus municipaux*.

#### Recommandation 51

- Considérer comme des titulaires de charges publiques non seulement les membres du personnel des organismes mentionnés à la recommandation 50, mais également toutes les personnes nommées à ces organismes, qu'elles soient élues ou non.

#### Recommandation 52

- Inclure dans l'article qui identifie les titulaires de charges publiques, un membre du conseil ou du personnel de tout organisme dont les membres sont majoritairement des institutions publiques ou des titulaires de charges publiques.

#### Recommandation 53

- Considérer comme titulaire d'une charge publique la personne qui exerce des fonctions habituellement réservées à un titulaire d'une charge publique ou qui accompagne celui-ci dans le processus décisionnel.

**Recommandation 54**

- Confirmer dans la Loi le rôle des titulaires de charges publiques à l'égard de la Loi et du *Code de déontologie des lobbyistes*.

**Recommandation 55**

- Prévoir qu'un ancien titulaire d'une charge publique ayant été membre du personnel d'encadrement d'une institution gouvernementale ou municipale ou encore un membre de l'Assemblée nationale ou d'un conseil municipal, non autrement visé par une interdiction d'exercer des activités de lobbying, est assujéti à une interdiction d'agir comme lobbyiste auprès de l'institution dans laquelle il a été titulaire d'une charge publique, et ce, pour une période d'un an.

**Recommandation 56**

- Prévoir que l'interdiction de divulguer des renseignements confidentiels et de donner des conseils à partir de tels renseignements s'appliquent non seulement lorsque l'ancien titulaire d'une charge publique effectue lui-même des activités de lobbying, mais également lorsque les activités de lobbying sont exercées par d'autres personnes.

**Recommandation 57**

- Définir la notion d'avantage indu comme étant tout bénéfice ou privilège qu'une personne n'aurait pas eu si elle n'était pas ou si elle n'avait pas été titulaire d'une charge publique, cet avantage pouvant revêtir un caractère économique ou être de nature non matériel. Il inclut l'utilisation à son avantage des liens hiérarchiques antérieurs ainsi que de la connaissance des problématiques ou des situations particulières qui n'ont pas été rendues publiques. Il inclut également ce qui est promis ou donné de même que le fait de se soustraire à des contraintes ou des charges.

**Recommandation 58**

- Définir la notion de « rapports officiels, directs et importants » à laquelle il est référé à certains endroits dans la section portant sur les règles d'après-mandat comme étant tout contact ou tout échange qui, dans le cadre de l'exercice d'une charge ou de fonctions, est fait sans intermédiaire et qui n'est ni superficiel, ni négligeable.

**Recommandation 59**

- N'utiliser que l'expression « rapports officiels, directs et importants » dans toutes les dispositions portant sur les règles d'après-mandat.

#### **Recommandation 60**

- Prévoir qu'un titulaire d'une charge publique ne puisse pas agir à titre de lobbyiste auprès de l'institution publique où il exerce sa charge ou auprès d'une institution publique avec laquelle il entretient ou a entretenu, au cours de la dernière année, des rapports officiels, directs et importants.

#### **Recommandation 61**

- Prévoir que le commissaire au lobbyisme puisse, sur demande d'un titulaire d'une charge publique autre qu'un membre de l'Assemblée nationale, et aux conditions qu'il détermine, exempter partiellement ou totalement une personne visée par cette interdiction, s'il estime que cette exemption n'est pas incompatible avec l'objet de la Loi.

#### **Recommandation 62**

- Prévoir que chaque lobbyiste soit responsable de son inscription au registre des lobbyistes.

#### **Recommandation 63**

- Prévoir que, pour chaque lobbyiste, il n'existe qu'une seule inscription pour l'ensemble de ses activités de lobbyisme, peu importe qu'il agisse à titre de lobbyiste-conseil, de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation.

#### **Recommandation 64**

- Prévoir que, pour chaque mandat de lobbyisme, le lobbyiste indique au registre s'il agit à titre de lobbyiste-conseil, de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation.

#### **Recommandation 65**

- Permettre l'inscription de plusieurs lobbyistes d'une même entreprise ou d'une même organisation par la présentation d'une seule déclaration comportant les renseignements afférents à chacun des lobbyistes tout en précisant que le lobbyiste demeure responsable de s'assurer que les renseignements portés au registre concernant ses activités de lobbyisme sont exacts, complets et à jour.

#### **Recommandation 66**

- Regrouper dans le registre tous les lobbyistes d'une même entreprise ou d'une même organisation.

**Recommandation 67**

- Prévoir que lorsque le lobbyiste exerce des communications d'influence pour le compte d'une coalition, il doive fournir les coordonnées de toutes les entreprises et les organisations qui forment cette coalition.

**Recommandation 68**

- Préciser que l'objet des activités de lobbyisme déclaré au registre des lobbyistes doit contenir tous les renseignements utiles afin que toute personne qui consulte le registre puisse se faire une idée précise du but recherché par le lobbyiste et de la décision qu'il tente d'influencer.

**Recommandation 69**

- Laisser le soin au commissaire au lobbyisme de déterminer les catégories de fonctions des titulaires de charges publiques qui doivent être indiquées au registre par les lobbyistes au regard des activités de lobbyisme qu'ils exercent.

**Recommandation 70**

- Prévoir que l'inscription des lobbyistes au registre doive être effectuée avant le début des activités de lobbyisme, sauf pour les communications d'influence non planifiées où l'inscription pourrait se faire dans un délai de cinq jours suivant leur survenance.

**Recommandation 71**

- Prévoir que la mise à jour du contenu d'une déclaration doive être effectuée avant le début des activités de lobbyisme reliées au changement, sauf pour les communications d'influence non planifiées auquel cas la modification devrait se faire dans un délai de cinq jours après que le changement soit survenu.

**Recommandation 72**

- Réviser et simplifier les modalités d'inscription au registre des lobbyistes et de mise à jour en éliminant notamment l'obligation, pour les lobbyistes, d'obtenir des bichés de signature électronique après vérification de leur identité devant un notaire reconnu comme agent de vérification de l'identité par le Secrétariat du Conseil du trésor et en accélérant le traitement des dossiers.

**Recommandation 73**

- Prévoir que la période couverte par un mandat de lobbyisme ne puisse pas excéder un an.

**Recommandation 74**

- Prévoir qu'un mandat puisse être prolongé pour une nouvelle période n'excédant pas un an s'il n'est pas complété dans le délai indiqué.

**Recommandation 75**

- Permettre au commissaire au lobbyisme d'ordonner que tout ou partie des renseignements que contient une déclaration demeurent confidentiels lorsqu'il est d'avis que cette mesure est nécessaire compte tenu de circonstances particulières ou exceptionnelles.

**Recommandation 76**

- Permettre au commissaire au lobbyisme de révoquer, en tout ou en partie, une ordonnance de confidentialité lorsqu'il est d'avis que les raisons ayant mené à sa délivrance ne sont plus rencontrées ou lorsque l'information est devenue publique d'une quelconque façon.

**Recommandation 77**

- Prévoir que le commissaire au lobbyisme doive, avant de révoquer une ordonnance de confidentialité, aviser le lobbyiste et lui permettre de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.

**Recommandation 78**

- Accorder au commissaire au lobbyisme la possibilité, avant de procéder à la révocation d'une ordonnance, de permettre au client, à l'entreprise ou à l'organisation pour le compte duquel le lobbyiste effectue les activités de lobbyisme visées par l'ordonnance de confidentialité de présenter, dans le délai qu'il détermine, des observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter le dossier.

**Recommandation 79**

- Supprimer toute référence au renouvellement d'une inscription.

**Recommandation 80**

- Permettre au commissaire au lobbyisme d'exiger, en tout temps, que le lobbyiste apporte des correctifs à son inscription ou à son bilan trimestriel dans un délai qu'il détermine, sous peine de se voir imposer une sanction administrative.



**Recommandation 81**

- Prévoir l'obligation pour les lobbyistes de déclarer, à tous les trois mois, au plus tard les 15 janvier, 15 avril, 15 juillet et 15 octobre, le bilan des activités de lobbyisme qu'ils ont exercées pour le dernier trimestre selon les modalités déterminées par le commissaire au lobbyisme.

**Recommandation 82**

- Permettre aux personnes autorisées par le commissaire au lobbyisme, à agir comme inspecteurs, d'exiger des informations et documents par une simple demande écrite.

**Recommandation 83**

- Permettre à une personne de pouvoir demander au commissaire au lobbyisme de faire des vérifications relativement à un manquement potentiel à la Loi ou au Code, ce qui remplacerait la possibilité de faire une demande d'enquête.

**Recommandation 84**

- Prévoir que, sous peine de rejet, une demande de vérification doit être faite par écrit, qu'elle doit indiquer précisément le manque potentiel et être accompagnée, s'il y a lieu, de tout document justificatif.

**Recommandation 85**

- Conférer explicitement au commissaire au lobbyisme des pouvoirs de vérification similaires aux pouvoirs d'inspection déjà existants.

**Recommandation 86**

- Permettre au commissaire au lobbyisme de porter à l'attention des lobbyistes, des institutions publiques et des titulaires de charges publiques les éléments qu'il a pu constater lors d'une inspection, d'une vérification ou d'une enquête à l'égard de la gestion des communications d'influence, de la conservation de documents ou de tout aspect de l'application de la Loi et du Code et, s'il y a lieu, de formuler des recommandations d'amélioration.

**Recommandation 87**

- Harmoniser les délais de prescription pour tous les types de sanctions en les fixant à une durée minimale de trois ans.

**Recommandation 88**

- Permettre au commissaire au lobbyisme de prendre ses propres poursuites.

**Recommandation 89**

- Hausser le montant minimum des amendes ou, encore, prévoir des amendes minimales différentes, suivant la nature des infractions commises.

**Recommandation 90**

- Permettre, lorsqu'un manquement a été commis sciemment, que le juge puisse, lors du procès pénal, sur demande du commissaire au lobbyisme jointe au constat d'infraction, imposer au lobbyiste une amende additionnelle d'un montant équivalent à la valeur de la contrepartie qu'il a reçue ou qui lui est payable en raison des activités de lobbyisme ayant donné lieu au manquement.

**Recommandation 91**

- Permettre au commissaire, en cas de manquement grave ou répété à la Loi ou au Code de déontologie, de prendre les mesures disciplinaires qu'il juge appropriées selon les circonstances, lesquelles peuvent aller jusqu'à l'interdiction partielle ou totale d'exercer des activités de lobbyisme, pendant une période qui ne peut excéder un an.

**Recommandation 92**

- Permettre au commissaire au lobbyisme d'imposer, pour certains manquements déterminés dans la Loi, des sanctions administratives tout en prévoyant la possibilité pour la personne qui se fait imposer une telle sanction de faire valoir les motifs pour lesquels la sanction ne devrait pas lui être imposée.

**Recommandation 93**

- Permettre de rendre publiques certaines situations qui pourraient autrement échapper aux règles de transparence.

**Recommandation 94**

- Prévoir que le mandat du commissaire au lobbyisme soit d'une durée fixe de cinq ans.

**Recommandation 95**

- Prévoir que le commissaire au lobbyisme doive, avant de commencer l'exercice de ses fonctions, prêter serment devant le président de l'Assemblée nationale.

**Recommandation 96**

- Confier au président de l'Assemblée nationale, lorsque le commissaire au lobbyisme cesse de remplir ses fonctions ou est incapable d'agir, la responsabilité de déterminer le traitement de la personne désignée pour exercer les fonctions du commissaire de façon intérimaire et ce, selon les règles en usage pour la nomination de façon intérimaire de dirigeants d'organismes publics.

**Recommandation 97**

- Prévoir que la personne désignée pour exercer les fonctions du commissaire de façon intérimaire demeure en fonction jusqu'à ce que l'incapacité d'agir prenne fin ou jusqu'à la nomination par l'Assemblée nationale d'un nouveau commissaire.

**Recommandation 98**

- Confier explicitement au commissaire au lobbyisme un mandat en matière d'information et de sensibilisation.

**Recommandation 99**

- Préciser que les avis du commissaire au lobbyisme ont un effet contraignant.

**Recommandation 100**

- Prévoir un processus d'adoption des avis du commissaire et de publication à la Gazette officielle du Québec.

**Recommandation 101**

- Prévoir que le Commissaire au lobbyisme doive adopter un code d'éthique et de déontologie et le transmettre au président de l'Assemblée nationale.

**Recommandation 102**

- Prévoir dans la Loi que le commissaire au lobbyisme puisse, par règlement, approuvé par le Bureau de l'Assemblée nationale et publié à la Gazette officielle du Québec, déterminer les conditions des contrats qu'il peut conclure.

**Recommandation 103**

- Permettre au commissaire au lobbyisme de déléguer certains pouvoirs ou responsabilités que lui attribue la Loi.

**Recommandation 104**

- Revoir les dispositions concernant l'élaboration, l'adoption et la modification du *Code de déontologie des lobbyistes*.

**Recommandation 105**

- Transférer au commissaire au lobbyisme la responsabilité de tenir le registre des lobbyistes, selon le modèle qui existe dans la majorité des autres juridictions canadiennes.

## ANNEXE II

### **PROPOSITION D'UNE NOUVELLE LOI ENCADRANT LE LOBBYISME AU QUÉBEC**

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

**Commissaire au lobbyisme du Québec**

Mai 2012

## NOTES EXPLICATIVES

*Cette loi remplace la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., chapitre T-11.011) et revoit les règles encadrant les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques.*

*La loi affirme le droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions publiques. Elle a pour objet d'assurer la transparence des activités de lobbyisme et le sain exercice de ces activités. À cet effet, elle identifie les responsabilités des différents acteurs que sont le commissaire au lobbyisme, les lobbyistes et les titulaires de charges publiques.*

*La loi établit les catégories de lobbyistes qui sont assujettis à ses dispositions, soit le lobbyiste d'entreprise, le lobbyiste d'organisation et le lobbyiste-conseil. Elle indique également les personnes qui sont considérées comme étant des titulaires de charges publiques. Parmi ces derniers, se trouvent notamment la personne qui exerce une fonction généralement occupée par un titulaire d'une charge publique et la personne qui accompagne celui-ci dans le cadre d'un processus décisionnel. La loi confirme que les titulaires de charges publiques jouent un rôle déterminant dans l'atteinte des objectifs qu'elle vise.*

*La loi définit ensuite ce que constituent des activités de lobbyisme. Cette notion englobe entre autres le fait d'effectuer un appel à la population pour l'inviter à communiquer avec un titulaire d'une charge publique en vue de l'influencer relativement à une décision visée. La loi énumère par ailleurs certaines communications qui, même si elles cherchent à influencer une telle décision, sont exclues de son application.*

*La loi prévoit la divulgation des activités de lobbyisme au registre des lobbyistes. Ainsi, tout lobbyiste doit déclarer au registre, pour chacun de ses mandats, un certain nombre de renseignements afin que toute personne qui le consulte puisse se faire une idée précise du but recherché par le lobbyiste et de la décision qu'il tente d'influencer, de même que du contexte dans lequel les activités de lobbyisme sont exercées. Un mandat doit être déclaré au registre avant le début des activités de lobbyisme qui s'y rattachent, sauf exception. Tout changement aux renseignements relatifs à un mandat doit faire l'objet d'une mise à jour au registre avant que les activités de lobbyisme visées par les changements puissent être exercées. Par ailleurs, le lobbyiste doit effectuer à tous les trois mois un bilan de ses activités de lobbyisme à partir des renseignements apparaissant au registre.*

*La loi confie la tenue du registre des lobbyistes au commissaire au lobbyisme. Ce dernier peut exiger d'un lobbyiste qu'il apporte les corrections requises aux renseignements apparaissant dans sa déclaration, ou encore qu'il complète une telle déclaration qui n'a pas été effectuée. De plus, le commissaire peut ordonner que tout ou partie des renseignements devant apparaître au registre demeurent confidentiels lorsque certaines conditions sont remplies.*

*La loi interdit certaines pratiques en matière de lobbying. Elle interdit notamment à toute personne d'inciter un lobbyiste ou une autre personne à contrevenir à la loi ou au code de déontologie des lobbyistes. Elle prévoit également certaines interdictions applicables aux titulaires de charges publiques et aux anciens titulaires de charges publiques.*

*La loi prévoit la nomination d'un commissaire au lobbying, par l'Assemblée nationale, chargé d'assurer la surveillance et le contrôle des activités de lobbying. Elle précise ses fonctions, lesquelles comprennent entre autres celles de faire la promotion de la transparence et du sain exercice des activités de lobbying, d'adopter un code de déontologie des lobbyistes, de tenir des séances d'information sur l'application de la loi, de donner tout avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la loi et de faire des inspections, des vérifications ou des enquêtes relativement à tout manquement aux prescriptions de la loi ou du code de déontologie. Le commissaire peut, en outre, formuler des recommandations relativement à l'application de la loi, de ses avis ou du code de déontologie.*

*La loi habilite le commissaire au lobbying à imposer des sanctions administratives pécuniaires à toute personne qui ne se conforme pas à un délai déterminé dans certaines dispositions spécifiques. Elle permet également au commissaire d'interdire à un lobbyiste qui manque de façon grave ou répétée à ses obligations, d'exercer des activités de lobbying pour une période ne pouvant excéder un an.*

*La loi habilite le commissaire à intentar une poursuite pénale lorsqu'il constate qu'il y a eu infraction à la loi ou au code de déontologie des lobbyistes. Elle prévoit des amendes plus importantes lorsqu'une personne fournit sciemment des renseignements faux ou trompeurs ou lorsqu'une personne en position d'autorité sur un lobbyiste l'incite à contrevenir à la loi ou au code de déontologie.*

*De plus, lorsqu'un dirigeant ou un membre du conseil d'administration d'une entreprise ou d'une organisation déclare faussement à un titulaire d'une charge publique, dans le cadre d'un appel d'offres, que la loi, le code de déontologie ou les avis du commissaire ont été respectés, cette entreprise ou cette organisation perd le droit d'obtenir, pour une période de cinq ans, un contrat de l'institution publique à qui cette fausse déclaration a été faite.*

*Les sanctions administratives et pénales ainsi que les mesures disciplinaires se prescrivent par trois ans à compter du manquement ou de la perpétration de l'infraction.*

*Enfin, la loi prévoit certaines mesures pour assurer la transition entre le régime créé par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying (L.R.Q., chapitre T-11.011) et celui de la loi actuelle.*

LOI REMPLACÉE PAR CETTE LOI :

— Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., chapitre T-11.011).



## Projet de loi n°

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

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT :

## CHAPITRE I

### OBJET

1. Tout en reconnaissant que le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, la présente loi affirme le droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions publiques.

2. La présente loi a pour objet d'assurer la transparence des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques et le sain exercice de ces activités. À cet effet, elle identifie les responsabilités des différents acteurs que sont le commissaire au lobbyisme, les lobbyistes et les titulaires de charges publiques.

Enfin, elle reconnaît que chacun des acteurs a un rôle à jouer dans l'atteinte des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme qu'elle prône.

(Recommandation 54)

## CHAPITRE II

### CHAMP D'APPLICATION

#### SECTION I

##### LOBBYISTE

3. Sont considérés lobbyistes aux fins de la présente loi le lobbyiste d'entreprise, le lobbyiste d'organisation et le lobbyiste-conseil.

4. Est un lobbyiste d'entreprise tout employé, dirigeant, membre du conseil d'administration ou actionnaire d'une entreprise à but lucratif, d'une entité affiliée à celle-ci, d'un consortium ou d'une coalition qui exerce une activité de lobbyisme pour le compte de l'une de ces entités.

(Recommandations 33, 34, 35 et 38)

Est également un lobbyiste d'entreprise tout travailleur autonome qui exerce une activité de lobbyisme pour le compte de sa propre entreprise.

La coalition visée par le premier alinéa est celle qui compte au moins une entreprise à but lucratif parmi ses membres. (Recommandation 36)

**5.** Est un lobbyiste d'organisation tout employé, dirigeant ou membre du conseil d'administration d'une organisation à but non lucratif, d'une entité affiliée à celle-ci ou d'une coalition qui exerce une activité de lobbyisme pour le compte de l'une de ces entités.

(Recommandations 33, 34, 35, 38 et 39)

La coalition visée par le premier alinéa est celle dont tous les membres sont des organisations à but non lucratif. (Recommandation 37)

**6.** Est un lobbyiste-conseil toute personne qui exerce une activité de lobbyisme pour le compte d'une autre personne, d'une entreprise ou d'une organisation, autrement qu'à titre de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation. (Recommandations 30 et 31)

N'est toutefois pas considérée lobbyiste-conseil la personne qui exerce, pour le compte d'une personne physique, une activité de lobbyisme relative à une décision visée aux paragraphes 4° et 6° du premier alinéa de l'article 11, lorsque cette activité n'est pas faite moyennant contrepartie. (Recommandation 32)

**7.** Aux fins de la présente loi, une entité est affiliée à une autre entité si l'une est la filiale de l'autre, si l'une est contrôlée par l'autre, si chacune est contrôlée par une même entité ou si l'une est membre de l'autre. De plus, une entité affiliée à une autre entité est réputée affiliée à toute entité affiliée à cette dernière.

Une entité est considérée être la filiale d'une autre si les conditions suivantes sont réunies :

1° ses valeurs mobilières, auxquelles sont rattachées plus de 50 % des voix pouvant être exprimées lors de l'élection de ses administrateurs, sont détenues, autrement qu'à titre de sûreté, par l'autre entité ou pour elle;

2° le nombre de voix rattachées à ces valeurs mobilières est suffisant pour élire la majorité de ses administrateurs.

(Recommandation 34)

**8.** La présente loi ne s'applique pas aux personnes suivantes lorsqu'elles agissent dans le cadre de leurs attributions :

1° les sénateurs, les députés fédéraux, les députés d'une autre province, les conseillers ou députés territoriaux, ainsi que les membres de leur personnel;

2° les employés d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement du Canada, d'une autre province ou d'un territoire;

3° les membres du conseil d'une bande, au sens de l'article 2 de la Loi sur les Indiens (Lois révisées du Canada (1985), chapitre I-5), d'un conseil d'une bande indienne constituée aux termes d'une loi fédérale, ainsi que les membres du personnel de ces personnes ou conseils;

4° les agents diplomatiques, les fonctionnaires consulaires et les représentants officiels au Canada d'un gouvernement étranger;

5° les employés d'une agence spécialisée des Nations Unies au Canada ou d'une autre organisation internationale gouvernementale à qui des privilèges et immunités sont accordés par la Loi;

6° les représentants officiels au Québec du gouvernement d'une autre province, d'un État ou d'une division similaire d'un État étranger.

## SECTION II

### TITULAIRE D'UNE CHARGE PUBLIQUE

9. Est considéré titulaire d'une charge publique aux fins de la présente loi :

1° un membre de l'Assemblée nationale ainsi qu'un membre de son personnel;

2° un membre du personnel de l'Assemblée nationale, une personne nommée à un organisme dont l'Assemblée nomme les membres, une personne que celle-ci désigne pour exercer une fonction en relevant ainsi qu'un membre du personnel d'un tel organisme ou d'une telle personne;

3° un membre du Conseil exécutif ainsi qu'un membre de son personnel;

4° un membre du personnel d'un ministère ou du Secrétariat du Conseil du trésor;  
(Recommandation 47)

5° une personne nommée à un organisme ou à une entreprise du gouvernement au sens de la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01), à l'exclusion d'une entreprise visée par le paragraphe 2° de l'article 5 de cette loi, ainsi qu'un membre du personnel d'un tel organisme ou d'une telle entreprise; (Recommandation 48)

6° une personne nommée à un organisme à but non lucratif qui a pour objet de gérer et de soutenir financièrement des activités de nature publique, lorsque les fonds mis à la disposition de cet organisme sont majoritairement des fonds publics, ainsi qu'un membre du personnel d'un tel organisme; (Recommandation 49)

7° un maire ainsi qu'un membre de son personnel, un président d'arrondissement ainsi qu'un conseiller ou un membre du personnel d'une municipalité locale ou d'un arrondissement;

8° un préfet, un président, un membre du conseil ou un membre du personnel d'une communauté métropolitaine, d'une municipalité régionale de comté, d'une régie intermunicipale, d'une société intermunicipale de transport, d'un conseil intermunicipal de transport, de l'Administration régionale Kativik, de tout organisme public dont le conseil d'administration est formé majoritairement d'élus municipaux ou de tout organisme que le gouvernement désigne, par décret, organisme supramunicipal;  
(Recommandations 50 et 51)

9° un membre du conseil ou du personnel de tout organisme qu'une loi déclare mandataire ou agent d'une municipalité ou de tout organisme dont le conseil d'administration est composé majoritairement de membres du conseil d'une municipalité et dont le budget est adopté par celui-ci;

10° un membre du conseil ou du personnel de tout organisme dont les membres sont majoritairement des institutions publiques ou des titulaires de charges publiques;  
(Recommandation 52)

**10.** Est également considéré titulaire d'une charge publique aux fins de la présente loi :

1° une personne engagée à contrat pour occuper un poste ou exercer une fonction habituellement réservés à une personne visée à l'article 9;

2° une personne dont les services sont retenus par une institution publique ou un titulaire d'une charge publique dans le cadre d'un processus décisionnel relativement à une décision visée à l'article 11 qu'il ou elle doit prendre.

(Recommandation 53)

### SECTION III

#### ACTIVITÉ DE LOBBYISME

**11.** Constitue une activité de lobbyisme toute communication orale ou écrite faite auprès d'un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou susceptible d'influencer une décision relative à : (Recommandation 1)

1° une proposition législative ou réglementaire; (Recommandation 4)

2° une orientation ou une prise de position; (Recommandations 3 et 4)

3° un programme ou un plan d'action; (Recommandation 4)

4° un permis, une licence, un certificat ou une autre autorisation; (Recommandation 5)

5° un contrat; (Recommandations 6, 7 et 10)

6° une subvention, un prêt, une garantie de prêt, un cautionnement ou une autre forme d'aide financière; (Recommandations 9 et 10)

7° une nomination relevant de la discrétion de l'Assemblée nationale, du Conseil exécutif, d'un ministre ou d'une municipalité. (Recommandation 11)

Aux fins de la présente loi, la notion de décision vise autant la décision elle-même que chacune des étapes du processus menant à celle-ci. (Recommandation 2)

**12.** Constitue également une activité de lobbyisme le fait :

1° d'organiser ou de faciliter, pour le compte d'une autre personne, d'une entreprise ou d'une organisation, la tenue d'une rencontre ou d'un entretien avec un titulaire d'une charge publique portant sur une décision visée à l'article 11; (Recommandations 13 et 14)

2° d'effectuer un appel à la population, directement ou au moyen d'un média à grande diffusion, pour l'inviter à communiquer avec un titulaire d'une charge publique en vue de l'influencer relativement à une décision visée à l'article 11. (Recommandations 15 et 16)

**13.** Toute personne qui participe, pour le compte d'une autre personne, d'une entreprise ou d'une organisation, à une rencontre ou à un entretien où est exercée une activité de lobbying, est présumée avoir elle-même exercé une activité de lobbying.

**14.** Ne sont pas considérées comme des activités de lobbying aux fins de la présente loi :

1° les communications faites dans le cadre de procédures judiciaires ou juridictionnelles ou préalablement à de telles procédures;

2° les communications faites lors d'une commission parlementaire de l'Assemblée nationale ou les communications écrites transmises à la commission pour être remises aux membres de celle-ci et rendues publiques; (Recommandation 17)

3° les communications faites lors d'une séance publique d'une municipalité ou d'un organisme municipal; (Recommandation 17)

4° les communications faites lors d'une consultation publique tenue par ou à l'initiative d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale; (Recommandation 17)

5° les communications faites en réponse à une demande expresse d'un titulaire d'une charge publique et limitées à ce qui est demandé; (Recommandation 19)

6° les communications faites lors des travaux d'un comité consultatif constitué par une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale, lorsque ces communications sont expressément sollicitées par un titulaire d'une charge publique et s'en tiennent à ce qui est sollicité; (Recommandation 22)

7° les communications faites par un titulaire d'une charge publique, dans le cadre de ses attributions;

8° les communications faites par un citoyen en son propre nom ou faites par une association de citoyens; (Recommandation 25)

9° les communications faites pour le compte d'une personne physique relativement à une prestation de dernier recours, une indemnité ou une allocation;

10° les communications faites par un lobbyiste d'organisation pour l'obtention d'une subvention, d'un prêt, d'une garantie de prêt, d'un cautionnement ou d'une autre forme d'aide financière d'une valeur de 5 000 \$ et moins; (Recommandation 39)

11° les communications faites pour l'obtention d'un contrat comportant une dépense de 1 000 \$ et moins; (Recommandation 21)

12° les communications limitées à la négociation, postérieure à son attribution, des conditions d'exécution d'un contrat; (Recommandation 17)

13° les communications faites lors de la négociation d'un contrat individuel ou collectif de travail ou de la négociation d'une entente collective de services professionnels.  
(Recommandation 17)

Les institutions parlementaires, gouvernementales ou municipales doivent rendre publics sur leur site Internet la liste des comités consultatifs qu'elles ont constitués et qui sont visés par le paragraphe 6° du premier alinéa, le mandat de ces derniers et le nom des personnes qui en sont membres. (Recommandation 23)

**15.** Ne sont également pas considérées comme des activités de lobbying aux fins de la présente loi :

1° les communications faites, par une personne qui n'est pas un lobbyiste-conseil, pour le compte d'un ordre professionnel ou du 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 (L.R.Q., chapitre C-26), la loi ou les lettres patentes constitutives d'un ordre professionnel ou les règlements pris en vertu de ces lois;

2° les communications faites, par une personne qui n'est pas un lobbyiste-conseil, pour le compte de la Chambre de la sécurité financière ou de la Chambre de l'assurance de dommages auprès du ministre responsable de la Loi sur la distribution des produits et services financiers (L.R.Q., chapitre D-9.2) ou de la Loi sur l'Autorité des marchés financiers (L.R.Q., chapitre A-33.2) ou pour le compte de l'Organisme d'autoréglementation du courtage immobilier du Québec auprès du ministre responsable de la Loi sur le courtage immobilier (L.R.Q., chapitre C-73.2) relativement à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet de propositions concernant ces lois et les règlements pris en vertu de celles-ci.

(Recommandation 29)

**16.** N'est pas une communication visée par la présente loi, le simple fait :

1° de faire un commentaire ou une observation lors d'une rencontre fortuite ou imprévisible ou encore lors d'un rassemblement public; (Recommandation 27)

2° de faire connaître, en dehors de tout processus d'attribution d'un contrat, l'existence et les caractéristiques d'un produit ou d'un service;

3° de s'enquérir de la nature ou de la portée des droits ou obligations d'une personne, d'une entreprise ou d'une organisation; (Recommandation 28)

4° de remplir une demande pour toute autorisation ou aide financière visées aux paragraphes 4° et 6° de l'article 11, de répondre aux questions et de fournir les renseignements requis pour le traitement de la demande; (Recommandation 28)

5° de déposer une soumission en réponse à un appel d'offres;  
(Recommandations 19 et 20)

6° de s'enquérir de l'état d'avancement d'un dossier; (Recommandation 28)

7° d'accompagner un titulaire d'une charge publique et de répondre aux questions de nature technique d'un autre titulaire d'une charge publique pour autant que cette réponse ne cherche pas autrement à influencer la prise d'une décision visée à l'article 11 ou qu'elle ne puisse être considérée comme cherchant à influencer une telle décision. (Recommandation 26)

## **SECTION IV**

### **LES ORGANISMES DANS LE DOMAINE DE L'ÉDUCATION, DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX**

**17.** Ne sont pas considérés lobbyistes aux fins de la présente loi les membres du personnel et les personnes élues ou nommées à l'un des établissements et organismes suivants :

1° un établissement d'enseignement de niveau universitaire visé aux paragraphes 1 à 11 de l'article 1 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (L.R.Q., chapitre E-14.1);

2° un collège d'enseignement général et professionnel institué en vertu de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (L.R.Q., chapitre C-29);

3° une commission scolaire visée par la Loi sur l'instruction publique (L.R.Q., chapitre I-13.3) ou par la Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis (L.R.Q., chapitre I-14), ainsi que le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal;

4° un établissement privé agréé aux fins de subventions en vertu de la Loi sur l'enseignement privé (L.R.Q., chapitre E-9.1);

5° tout autre établissement d'enseignement dont plus de la moitié des dépenses sont prévues aux crédits qui apparaissent dans le budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert;

6° un établissement public ou privé conventionné visé par la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chapitre S-4.2);

7° le conseil régional institué par la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (L.R.Q., chapitre S-5).

## **CHAPITRE III**

### **DIVULGATION DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME**

## **SECTION I**

### **DÉCLARATIONS AU REGISTRE DES LOBBYISTES**

#### **§ 1. — Déclaration du lobbyiste**

**18.** Tout lobbyiste visé par la présente loi doit déclarer au registre des lobbyistes, par mandats, l'objet des activités de lobbyisme qu'il exerce.

**19.** Une déclaration au registre des lobbyistes doit être complétée par le lobbyiste conformément aux règles de la présente section et aux modalités déterminées par règlement. (Recommandations 62 et 72)

**20.** La déclaration d'un lobbyiste doit contenir, pour chacun de ses mandats, les renseignements suivants : (Recommandation 63)

1° une indication qu'il agit à titre de lobbyiste-conseil, de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation; (Recommandation 64)

2° lorsqu'il agit à titre de lobbyiste-conseil :

a) son nom, ainsi que les nom, raison sociale et coordonnées de son entreprise ou, à défaut, ses coordonnées personnelles;

b) les nom, raison sociale et coordonnées de toute personne, entreprise ou organisation pour le compte de laquelle il exerce ses activités de lobbyisme;

c) le montant ou la valeur de ce qui a été reçu ou sera reçu en contrepartie de ses activités de lobbyisme, parmi les tranches de valeurs qui suivent : moins de 10 000 \$, de 10 000 \$ à 49 999 \$, de 50 000 \$ à 99 999 \$ et 100 000 \$ ou plus; si aucune contrepartie n'est prévue pour l'exercice de ses activités de lobbyisme, il en fait mention;

3° lorsqu'il agit à titre de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation :

a) son nom, les nom, raison sociale et coordonnées de l'entreprise ou de l'organisation pour le compte de laquelle il exerce ses activités de lobbyisme, ainsi que les coordonnées du lieu où le lobbyiste exerce principalement sa fonction ou son emploi;

b) un résumé des activités de l'entreprise ou de l'organisation pour le compte de laquelle il exerce ses activités de lobbyisme et tout renseignement utile à la détermination de ces activités.

4° les nom, raison sociale et coordonnées de toute personne, entreprise ou organisation qui, à sa connaissance, est directement intéressée par le résultat de ses activités de lobbyisme;

5° dans le cas où le lobbyiste exerce ses activités de lobbyisme pour le compte d'une coalition, les nom, raison sociale et coordonnées des entreprises et organisations formant la coalition; (Recommandation 67)

6° les nom, raison sociale et coordonnées de toute personne, entreprise ou organisation qui contribue, financièrement ou autrement, à une ou plusieurs de ses activités de lobbyisme;

7° tous les renseignements utiles à la détermination de l'objet des activités de lobbyisme exercées afin que toute personne qui consulte le registre puisse se faire une idée précise du but recherché par le lobbyiste et de la décision qu'il tente d'influencer; (Recommandation 68)

8° la période couverte par le mandat, laquelle ne peut excéder un an; (Recommandation 73)



9° le nom de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où le titulaire d'une charge publique avec qui il compte communiquer ou avec qui il a communiqué exerce ses fonctions, ainsi que la nature de ces fonctions, selon les catégories déterminées par le commissaire au lobbying; (Recommandation 69)

10° le cas échéant, la mention que les activités de lobbying sont exercées moyennant une contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou subordonnée au degré de succès de ses activités et les modalités de cette contrepartie; (Recommandation 42)

11° les moyens de communication qu'il compte utiliser ou qu'il a utilisés;

12° le cas échéant, la nature et la durée de toute charge publique dont il est titulaire ou dont il a été titulaire dans les cinq ans qui précèdent la déclaration.

**21.** Aux fins de la présente loi, la contrepartie peut notamment être de l'argent, un bien, un service ou une promesse d'argent, de bien ou de service.

**22.** Un mandat doit être déclaré au registre avant le début des activités de lobbying qui s'y rattachent. En cas d'activités de lobbying non planifiées, la déclaration doit être déposée au plus tard le cinquième jour suivant le début des activités de lobbying.

(Recommandation 70)

**23.** Les renseignements concernant les mandats de plusieurs lobbyistes d'une même entreprise ou d'une même organisation peuvent être fournis par une même personne.

Malgré le premier alinéa, le lobbyiste demeure responsable de s'assurer que les renseignements fournis au registre concernant ses activités de lobbying sont exacts, complets et à jour et qu'ils sont portés au registre dans les délais prescrits.

(Recommandation 65)

## § 2. — Mise à jour d'une déclaration

**24.** Tout changement aux renseignements relatifs à un mandat doit faire l'objet d'une mise à jour au registre selon les modalités déterminées par règlement. (Recommandation 72)

Lorsqu'il concerne l'un des renseignements prévus aux paragraphes 7°, 8°, 9° ou 11° de l'article 20, la mise à jour de la déclaration doit être faite avant que l'activité de lobbying visée par le changement puisse être exercée. Si le changement fait suite à une activité de lobbying non planifiée, la mise à jour doit être faite au plus tard le cinquième jour suivant l'exercice d'une telle activité.

Lorsque le changement concerne tout autre renseignement prévu à l'article 20, la mise à jour doit être effectuée au plus tard le cinquième jour suivant le changement. (Recommandation 71)

**25.** Si un mandat n'est pas complété dans le délai indiqué au paragraphe 8° de l'article 20, il peut être prolongé pour une nouvelle période n'excédant pas un an. (Recommandation 74)

### § 3. — *Bilan trimestriel des activités de lobbyisme*

**26.** Tous les trois mois, le lobbyiste doit effectuer au registre des lobbyistes un bilan de ses activités de lobbyisme pour le trimestre précédent selon les modalités déterminées par règlement.

Pour chaque mandat, le lobbyiste indique, à partir des renseignements qui apparaissent dans sa déclaration :

1° l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où un titulaire d'une charge publique avec qui il a effectivement communiqué exerce ses fonctions;

2° la nature des fonctions du titulaire d'une charge publique rencontré;

3° l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale avec laquelle les communications sont terminées;

4° les moyens de communication qui ont été utilisés.

(Recommandation 81)

### § 4. — *Attestation et réception*

**27.** La personne qui fournit les renseignements au registre doit attester qu'ils sont exacts, complets et à jour.

**28.** La déclaration, les mises à jour et les bilans trimestriels sont réputés être présentés au moment de leur réception par le commissaire au lobbyisme.

## SECTION II

### LA TENUE DU REGISTRE

**29.** Le commissaire au lobbyisme est chargé de la tenue du registre des lobbyistes.

(Recommandation 105)

Sous réserve des renseignements visés par une ordonnance de confidentialité, ce registre est public. Il est accessible en tout temps sur le site Internet du commissaire.

Le registre doit permettre de répertorier tous les lobbyistes d'une même entreprise ou organisation. (Recommandation 66)

**30.** Lorsque le commissaire est d'avis qu'une déclaration, une mise à jour ou un bilan trimestriel ne contient pas tous les renseignements requis ou que cette déclaration, cette mise à jour ou ce bilan n'est pas présenté selon les modalités déterminées par règlement, il peut exiger du lobbyiste qu'il apporte les corrections requises dans un délai qu'il détermine. Une mention est faite au registre des lobbyistes que des modifications doivent être apportées par le lobbyiste et indique le délai accordé au lobbyiste pour ce faire.

Si le lobbyiste n'effectue pas les modifications exigées dans le délai imparti, le commissaire peut lui imposer une sanction administrative. Il peut également radier partiellement ou totalement la déclaration du registre.

(Recommandation 80)

**31.** Le commissaire peut également exiger qu'un lobbyiste complète, dans le délai qu'il détermine, une déclaration qui n'a pas été complétée. Le deuxième alinéa de l'article 30 s'applique alors en y faisant les adaptations nécessaires.

**32.** Tout mandat dont la période est expirée n'apparaît plus au registre parmi les mandats en cours.

(Recommandation 41)

**33.** Les déclarations, mises à jour et bilans trimestriels reçus par le commissaire peuvent être mis en mémoire par tout procédé permettant de les restituer lisiblement dans un délai raisonnable.

Toute copie d'un extrait du registre, certifiée conforme par le commissaire, est admissible en preuve et a la même force probante que l'original sans qu'il soit nécessaire de prouver la certification ou la qualité officielle du certificateur.

### SECTION III

#### ORDONNANCES DE CONFIDENTIALITÉ

**34.** Le commissaire au lobbyisme peut, sur demande, ordonner que tout ou partie des renseignements qui devraient apparaître au registre des lobbyistes ou qui y apparaissent soient confidentiels lorsque :

1° ces renseignements concernent un projet d'investissement d'une personne, d'une entreprise ou d'une organisation et que leur divulgation risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de cette personne, de cette entreprise ou de cette organisation;

2° leur divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité d'un lobbyiste, d'un titulaire d'une charge publique ou de toute autre personne; (Recommandation 24)

3° le commissaire est d'avis que cette mesure est nécessaire compte tenu de circonstances particulières et exceptionnelles. (Recommandation 75)

L'ordonnance de confidentialité ne peut excéder la période couverte par un mandat.

**35.** Une ordonnance de confidentialité peut, sur demande, être prolongée par le commissaire, pour la durée qu'il détermine, si les motifs ayant mené à sa délivrance existent toujours.

**36.** Le commissaire peut révoquer en tout ou en partie une ordonnance de confidentialité lorsqu'il est d'avis que les motifs ayant mené à sa délivrance n'existent plus ou lorsque les renseignements faisant l'objet de cette ordonnance sont devenus publics, d'une quelconque façon. (Recommandation 76)

Le commissaire doit, avant de prendre sa décision, informer le lobbyiste de son intention ainsi que des motifs sur lesquels celle-ci est fondée. Il doit aussi permettre au lobbyiste, dans le délai qu'il détermine, de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier. (Recommandation 77)

S'il le juge à propos, le commissaire peut aussi permettre à la personne, à l'entreprise ou à l'organisation pour le compte duquel le lobbyiste exerce les activités de lobbyisme visées par l'ordonnance de présenter, dans le délai qu'il détermine, des observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter le dossier. (Recommandation 78)

## **SECTION IV**

### **RÔLE DES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES ET OBLIGATIONS DES LOBBYISTES**

**37.** Le titulaire d'une charge publique joue un rôle déterminant dans l'atteinte des objectifs de transparence des activités de lobbyisme et de sain exercice de ces activités prônés par la présente loi. À cet égard, il doit s'assurer que les lobbyistes qui cherchent à l'influencer respectent leurs obligations.

Le lobbyiste doit répondre avec exactitude et sans restriction à toute demande d'un titulaire d'une charge publique, notamment lorsque celui-ci vérifie s'il est inscrit au registre des lobbyistes. Il doit préciser l'identité de la personne, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts ainsi que l'objet de sa démarche.

(Recommandation 54)

## **CHAPITRE IV**

### **ACTES INTERDITS**

## **SECTION I**

### **INTERDICTIONS GÉNÉRALES**

**38.** Nul ne peut exercer une activité de lobbyisme si le mandat dans le cadre duquel cette activité est exercée n'est pas déclaré au registre des lobbyistes ou si la période couverte par le mandat est expirée.

(Recommandation 40)

**39.** Nul ne peut inciter un lobbyiste ou une autre personne à contrevenir à la présente loi ou au code de déontologie des lobbyistes.

**40.** Nul ne peut exercer une activité de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique relativement à l'octroi d'un contrat visé par une procédure d'appel d'offres public entre le moment où l'appel d'offres est publié et celui où le contrat est accordé.

(Recommandation 8)

**41.** Nul ne peut exercer une activité de lobbying moyennant une contrepartie provenant d'une subvention, d'un prêt ou d'une autre forme d'aide financière d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale.

(Recommandation 43)

**42.** Lorsqu'une personne, une entreprise ou une organisation a obtenu le mandat d'attribuer, à la suite d'une activité de lobbying exercée pour son compte, un contrat ou une forme d'aide financière visés aux paragraphes 5° et 6° de l'article 11, elle ne peut :

1° se l'attribuer;

2° l'attribuer à son entreprise ou à son organisation, à une entité affiliée à celle-ci ou à l'un de ses dirigeants, administrateurs, employés ou actionnaires;

3° l'attribuer à un tiers qui lui est lié ou qui est lié à son entreprise ou à son organisation ou à une entité qui est affiliée à celle-ci;

4° l'attribuer à l'un de ses clients ou à l'un des clients d'une personne, d'une entreprise ou d'une organisation visées aux paragraphes 2° et 3°.

(Recommandation 44)

**43.** Nul ne peut exercer une activité de lobbying relativement à la nomination d'un juge de la Cour du Québec ou d'une cour municipale, d'un juge de paix magistrat ou d'un membre du Tribunal administratif du Québec ou d'un décideur d'un organisme de l'ordre administratif chargé de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée au sens de la Loi sur la justice administrative (L.R.Q., chapitre J-3).

Nul ne peut non plus exercer une activité de lobbying relativement à la nomination d'une personne désignée par l'Assemblée nationale pour exercer une fonction qui en relève.

(Recommandation 12)

## SECTION II

### INTERDICTIONS APPLICABLES AUX TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES ET AUX ANCIENS TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES

**44.** Sous réserve d'une règle plus contraignante prévue dans une autre loi et sous réserve du paragraphe 7° de l'article 14, aucun titulaire d'une charge publique ne peut agir à titre de lobbyiste 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 il exerce sa charge ou au sein d'une telle institution avec laquelle il a eu, au cours de la dernière année, des rapports officiels, directs et importants.

Le commissaire au lobbying peut, sur demande et aux conditions qu'il détermine, exempter partiellement ou totalement de cette interdiction une personne qui y est assujettie s'il estime que le fait d'accorder cette exemption n'est pas incompatible avec le sain exercice des activités de lobbying.

Le deuxième alinéa ne s'applique pas à un membre de l'Assemblée nationale.

(Recommandations 60 et 61)

**45.** Nul ne peut, dans l'exercice de ses activités de lobbying, tirer un avantage indu d'une charge publique dont il est titulaire ou dont il a antérieurement été titulaire, ni agir relativement à une procédure, une négociation ou une autre opération particulière à laquelle il a participé ou participe dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de cette charge.

Constitue un avantage indu tout bénéfice ou privilège qu'une personne n'aurait pas obtenu si elle n'était pas ou si elle n'avait pas été titulaire d'une charge publique. Il peut revêtir un caractère économique ou être de nature non matérielle.

L'avantage indu inclut l'utilisation à son avantage des liens hiérarchiques actuels ou antérieurs ainsi que la connaissance des problématiques ou des situations particulières qui n'ont pas été rendues publiques, ainsi que ce qui est promis ou donné, de même que le fait de se soustraire à des contraintes ou des charges.

(Recommandation 57)

**46.** Nul ne peut, dans l'exercice d'activités de lobbying, divulguer des renseignements confidentiels ou non accessibles au public dont il a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice d'une charge publique dont il est titulaire ou dont il a antérieurement été titulaire.

Nul ne peut donner à quiconque exerce des activités de lobbying des conseils fondés sur de tels renseignements.

(Recommandation 56)

**47.** Nul ne peut exercer des activités de lobbying à titre de lobbyiste-conseil si, pendant au moins un an au cours des deux années qui ont précédé la date où il a cessé d'être titulaire d'une charge publique, il a été :

1° membre du Conseil exécutif ou membre de l'Assemblée nationale autorisé à siéger au Conseil des ministres;

2° membre du personnel de cabinet, autre qu'un employé de soutien, d'une personne titulaire d'une charge visée au paragraphe 1°, titulaire d'un emploi visé à l'article 55 ou 57 de la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F-3.1.1).

**48.** Nul ne peut exercer des activités de lobbying 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 il a lui-même été titulaire d'une charge publique au cours de l'année qui a précédé la date où il a cessé de l'être ou au sein d'une telle institution avec laquelle il a eu, au cours de cette année, des rapports officiels, directs et importants, s'il a été :

1° membre du Conseil exécutif, membre de l'Assemblée nationale autorisé à siéger au Conseil des ministres, maire, président d'arrondissement, préfet, président du conseil d'une communauté métropolitaine ou membre du comité exécutif ou directeur général d'une municipalité ou d'une communauté métropolitaine;

2° membre du personnel de cabinet, autre qu'un employé de soutien, d'une personne titulaire d'une charge visée au paragraphe 1°, titulaire d'un emploi visé à l'article 55 ou 57 de la Loi sur la fonction publique, membre du personnel d'encadrement d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale ou membre de l'Assemblée nationale ou d'un conseil municipal et n'est pas visé au paragraphe 1°.

(Recommandations 55 et 59)

**49.** Les interdictions prévues aux articles 47 et 48 valent respectivement pour une période de deux ans ou d'un an à compter de la date à laquelle la personne a cessé d'être titulaire d'une charge qui y est visée, selon que la charge dont elle était titulaire est visée par le paragraphe 1° ou par le paragraphe 2° de l'un ou l'autre de ces articles.

**50.** Dans la présente section, l'expression « rapports officiels, directs et importants » vise tout contact ou tout échange fait dans le cadre d'une charge publique, sans intermédiaire et qui n'est ni superficiel ni négligeable.

(Recommandation 58)

## **CHAPITRE V**

### **COMMISSAIRE AU LOBBYISME**

#### **SECTION I**

##### **NOMINATION**

**51.** Sur proposition du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers de ses membres, l'Assemblée nationale nomme un commissaire au lobbyisme.

L'Assemblée détermine de la même manière la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail du commissaire.

Le commissaire exerce ses fonctions à temps plein et de façon exclusive.

**52.** Le commissaire doit, avant de commencer l'exercice de ses fonctions, prêter serment devant le président de l'Assemblée nationale.

(Recommandation 95)

**53.** Le mandat du commissaire est d'une durée fixe de cinq ans. À l'expiration de son mandat, le commissaire demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit nommé de nouveau ou remplacé.

(Recommandation 94)

Le commissaire peut en tout temps démissionner en donnant un avis écrit au président de l'Assemblée nationale. Il ne peut être destitué que par une résolution de l'Assemblée approuvée par les deux tiers de ses membres.

**54.** Lorsque le commissaire cesse de remplir ses fonctions ou est incapable d'agir, le président de l'Assemblée nationale désigne, après consultation auprès des chefs des partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale et, le cas échéant, des députés indépendants, désigner, parmi les membres du personnel d'un organisme dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres ou parmi les membres du personnel d'une personne désignée par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres pour exercer une fonction qui en relève, une personne pour remplir de façon intérimaire les fonctions du commissaire.

Il détermine le traitement additionnel et les allocations de cette personne selon les règles en usage pour la nomination de façon intérimaire de dirigeants d'organismes publics. (Recommandation 96)

La personne ainsi désignée demeure en fonction jusqu'à ce que l'incapacité d'agir du commissaire prenne fin ou jusqu'à la nomination par l'Assemblée nationale d'un nouveau commissaire. (Recommandation 97)

## **SECTION II**

### **FONCTIONS ET POUVOIRS GÉNÉRAUX**

**55.** Le commissaire au lobbying a pour fonction de veiller à l'application de la présente loi. À cette fin :

1° il fait la promotion de la transparence et du sain exercice des activités de lobbying;

2° il est responsable de la tenue du registre des lobbyistes;

3° il élabore et adopte un code de déontologie pour les lobbyistes;

4° il donne des avis sur l'exécution, l'interprétation et l'application de la présente loi, de l'un de ses règlements ou du code de déontologie des lobbyistes;

5° il surveille et contrôle les activités de lobbying exercées auprès des titulaires de charges publiques.

**56.** En ce qui a trait à l'information du public et à la sensibilisation, le commissaire doit notamment :

1° donner à quiconque en fait la demande des renseignements relatifs à l'application de la présente loi;

2° rendre accessibles au public les renseignements, rapports ou documents relatifs à l'application de la présente loi;

3° tenir des séances d'information et des colloques à l'intention des titulaires de charges publiques, des lobbyistes et des citoyens sur l'application de la présente loi;



4° élaborer des documents et mettre en œuvre des programmes et des outils de formation, de sensibilisation et d'éducation à l'intention des titulaires de charges publiques, des lobbyistes et des citoyens;

5° faire toute publicité qu'il juge nécessaire.

(Recommandation 98)

**57.** Le commissaire peut publier des lignes directrices pour guider les lobbyistes et les titulaires de charges publiques dans l'application de la présente loi, de ses avis ou du code de déontologie des lobbyistes.

### SECTION III

#### ORGANISATION

**58.** Le commissaire au lobbyisme établit, sous réserve des crédits accordés par le Bureau de l'Assemblée nationale, les effectifs dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

Les membres du personnel du commissaire sont nommés conformément à la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F-3.1.1).

**59.** Le commissaire peut nommer un adjoint pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions. Il détermine le niveau de son emploi.

L'adjoint le remplace en cas d'absence ou d'empêchement d'agir.

Le commissaire peut lui déléguer l'exercice de fonctions et de responsabilités que lui attribue la présente loi. L'acte de délégation est publié à la *Gazette officielle du Québec*.

(Recommandation 103)

**60.** Le commissaire adopte et publie un code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable ainsi qu'à son adjoint. Il le transmet au président de l'Assemblée nationale.

Le commissaire peut modifier ce code, auquel cas il transmet les modifications au président de l'Assemblée nationale.

(Recommandation 101)

**61.** Le commissaire peut, par règlement, déterminer les conditions des contrats qu'il peut conclure.

Ce règlement entre en vigueur à la date de son approbation par le Bureau de l'Assemblée nationale. Il est publié à la *Gazette officielle du Québec*.

(Recommandation 102)

## SECTION IV

### CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES (Recommandation 104)

**62.** Le commissaire au lobbyisme élabore un code de déontologie édictant des normes devant régir et guider les lobbyistes dans l'exercice de leurs activités de lobbyisme.

À cette fin, le commissaire peut consulter toute personne, entreprise ou organisation qu'il considère intéressée par son objet ou qui manifeste son intérêt à cet égard.

**63.** Le commissaire transmet au président de l'Assemblée nationale le projet de code de déontologie qu'il a élaboré. Le président dépose ce projet dans les 15 jours suivants devant l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux, pour étude par la commission compétente de l'Assemblée.

Après réception du rapport de cette commission, le commissaire adopte le code de déontologie et il peut, en l'adoptant, y apporter des modifications.

**64.** Le commissaire publie le code de déontologie à la *Gazette officielle du Québec*.

Le code de déontologie entre en vigueur le quinzième jour suivant celui de sa publication.

**65.** Le commissaire peut, conformément aux dispositions de la présente section, apporter des modifications au code de déontologie.

## SECTION V

### AVIS DU COMMISSAIRE

**66.** Le commissaire au lobbyisme peut donner tout avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la présente loi, de l'un de ses règlements ou du Code de déontologie des lobbyistes.

Ces avis ont un effet contraignant. (Recommandation 99)

**67.** Le commissaire publie à la *Gazette officielle du Québec* tout projet d'avis qu'il entend donner. Tout intéressé peut transmettre des commentaires au commissaire au sujet de ce projet avant l'expiration d'un délai de 45 jours suivant la publication à la *Gazette officielle du Québec*.

Le projet d'avis du commissaire peut être modifié après sa publication sans qu'il soit nécessaire de le publier de nouveau.

(Recommandation 100)

**68.** Tout avis du commissaire entre en vigueur le quinzième jour qui suit la date de sa publication à la *Gazette officielle du Québec*.

(Recommandation 100)

**69.** Toute personne est tenue de prendre connaissance des avis du commissaire publiés à la *Gazette officielle du Québec* et il n'est pas nécessaire de les plaider spécialement.

## SECTION VI

### INSPECTION, VÉRIFICATION ET ENQUÊTE

**70.** Le commissaire au lobbyisme peut agir ou autoriser toute personne à agir comme inspecteur pour vérifier l'application des dispositions de la présente loi, de ses avis ou du Code de déontologie des lobbyistes.

La personne qui agit comme inspecteur peut :

1° exiger d'un lobbyiste, d'un titulaire d'une charge publique ou de toute autre personne, par demande écrite et dans le délai raisonnable qu'elle fixe, la production de tout renseignement ou de tout document relatif à l'application de la présente loi, de ses avis, ou du code de déontologie; (Recommandation 82)

2° se présenter, à toute heure raisonnable, dans l'établissement d'un lobbyiste ou d'un titulaire d'une charge publique, ou dans celui où ils exercent leurs activités ou fonctions et, à cette occasion :

a) exiger des personnes présentes tout renseignement relatif aux activités ou fonctions exercées par le lobbyiste ou par le titulaire d'une charge publique, ainsi que la production de tout livre, registre, compte, dossier ou autre document s'y rapportant;

b) examiner et tirer copie des documents comportant des renseignements relatifs aux activités ou fonctions exercées par le lobbyiste ou par le titulaire d'une charge publique.

Toute personne qui a la garde, la possession ou le contrôle des documents visés au présent article doit, sur demande, en donner communication à la personne qui procède à l'inspection et lui en faciliter l'examen.

**71.** Une personne peut demander au commissaire de faire des vérifications relativement à tout manquement potentiel à la présente loi, à l'un de ses avis ou au code de déontologie. (Recommandation 83)

Sous peine de rejet, cette demande doit être faite par écrit, indiquer précisément le manquement potentiel et être accompagnée, s'il y a lieu, de tout document justificatif. (Recommandation 84)

Le commissaire peut rejeter toute demande, s'il est d'avis qu'elle est frivole, vexatoire ou manifestement mal fondée ou si les délais de prescription prévus à la présente loi sont échus. Il en informe par écrit le demandeur.

**72.** Le commissaire peut également, de sa propre initiative, faire des vérifications sur tout manquement potentiel à la présente loi, à l'un de ses avis ou au code de déontologie.

**73.** Pour les fins de toute vérification, le commissaire peut agir ou autoriser toute personne à agir comme vérificateur; l'article 70 s'applique alors en y faisant les adaptations nécessaires. (Recommandation 85)

**74.** Le commissaire peut faire enquête s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à une disposition de la présente loi, de l'un de ses avis ou du code de déontologie.

Il peut autoriser toute personne à faire cette enquête.

**75.** Le commissaire et toute personne qu'il autorise 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 (L.R.Q., chapitre C-37), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement.

**76.** Les personnes autorisées par le commissaire à agir comme inspecteur, vérificateur ou enquêteur doivent, sur demande, s'identifier et exhiber leur autorisation.

**77.** Le commissaire ne peut commenter publiquement une inspection, une vérification ou une enquête, mais il peut confirmer qu'une demande visée par l'article 71 a été reçue ou encore qu'une vérification ou une enquête a commencé ou a pris fin.

**78.** Le commissaire peut mettre fin au processus de vérification ou d'enquête lorsqu'il est d'avis que les éléments recueillis n'en justifient pas la poursuite.

**79.** Lorsque, à la suite d'une inspection, d'une vérification ou d'une enquête, le commissaire constate qu'une inscription au registre devrait ou aurait dû être faite, ou encore qu'un renseignement qui s'y trouve devrait être corrigé ou mis à jour, il peut exiger que cette inscription, correction ou mise à jour soit effectuée dans le délai qu'il détermine. Le deuxième alinéa de l'article 30 s'applique alors en y faisant les adaptations nécessaires.

**80.** À la suite d'une inspection, d'une vérification ou d'une enquête, le commissaire peut formuler des recommandations relativement à l'application de la présente loi, de ses avis ou du code de déontologie :

1° au titulaire d'une charge publique ou à l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où ce titulaire exerce ses fonctions;

2° au lobbyiste et à l'entreprise ou l'organisation pour le compte duquel il exerce ou a exercé une activité de lobbyisme.

Le commissaire peut rendre publiques et accessibles ses recommandations sur son site Internet.

(Recommandations 86 et 93)

**81.** Le commissaire peut transmettre au président de l'Assemblée nationale un rapport faisant état :

1° de manquements à la présente loi, à l'un de ses avis ou au code de déontologie;

2° des recommandations qu'il a formulées, le cas échéant;

3° de tout autre commentaire qu'il estime approprié.

Le président dépose ce rapport dans les 15 jours suivants devant l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

(Recommandation 93)

**82.** Le commissaire doit, avant d'acheminer le rapport prévu à l'article 81 faisant état de manquements, donner à la personne visée par celui-ci la possibilité de présenter ses observations et, le cas échéant, le rapport doit en faire état.

## **SECTION VII**

### **IMMUNITÉS**

**83.** Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du commissaire au lobbyisme en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

**84.** Le commissaire et les personnes qu'il a autorisées à agir comme inspecteur, vérificateur ou enquêteur ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

**85.** Le commissaire et les membres de son personnel ne peuvent être poursuivis en justice pour une omission ou un acte posé de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

**86.** Sauf sur une question de compétence, aucun des recours en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (L.R.Q., chapitre C-25) ou recours extraordinaires au sens de ce code ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre le commissaire ou les personnes qu'il a autorisées à agir comme inspecteur, vérificateur ou enquêteur.

Tout juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute décision rendue, ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du premier alinéa.

**87.** Lorsque le commissaire fait l'objet d'un recours judiciaire qui l'empêche d'exercer efficacement ses fonctions, celui-ci doit être instruit et jugé d'urgence.

## **SECTION VIII**

### **PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES**

**88.** Le commissaire au lobbyisme prépare ses prévisions budgétaires annuelles et les soumet au Bureau de l'Assemblée nationale qui les approuve avec ou sans modification.

Le commissaire peut soumettre au Bureau des prévisions budgétaires supplémentaires s'il prévoit, au cours de l'exercice, devoir excéder les crédits qui lui ont été accordés.

[[Les sommes requises pour l'application de la présente loi et pour l'exercice de toute autre fonction confiée par une loi au commissaire sont prises sur le fonds consolidé du revenu.]]

## **SECTION IX**

### **RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ**

**89.** Le commissaire au lobbying doit, au plus tard le 30 septembre de chaque année, transmettre au président de l'Assemblée nationale un rapport de ses activités pour l'année financière précédente.

Le président dépose ce rapport dans les 15 jours suivants devant l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux, pour étude par la commission compétente de l'Assemblée.

**90.** Le rapport du commissaire doit notamment faire état des activités de formation et d'information tenues, des ordonnances de confidentialité rendues, des avis donnés, des inspections, vérifications et enquêtes effectuées, des sanctions imposées et des demandes d'accès à l'information traitées.

Le rapport du commissaire doit en outre faire état de la gestion du registre des lobbyistes.

## **CHAPITRE VI**

### **SANCTIONS**

#### **SECTION I**

##### **SANCTIONS ADMINISTRATIVES**

**91.** Le commissaire au lobbying peut imposer des sanctions administratives pécuniaires à toute personne qui ne se conforme pas à un délai déterminé dans l'une des dispositions des articles 22, 24, 26, 30, 31, 70, 73 et 79.

(Recommandation 92)

**92.** Lorsqu'un tel manquement est constaté, un avis de réclamation est notifié à la personne en défaut à l'adresse de l'entreprise ou de l'organisation où il exerce ses activités ou, à défaut, à l'adresse de sa résidence.

Cet avis indique le manquement qui lui est reproché ainsi que le montant qui lui est réclamé à titre de sanction administrative pécuniaire.

La personne a un délai de 30 jours pour s'acquitter du montant qui lui est réclamé.

À l'intérieur de ce délai, la personne peut présenter par écrit les motifs pour lesquels la sanction ne devrait pas lui être imposée. S'il est d'avis que les motifs de la personne sont sérieux et que la démarche n'avait pas pour but de ne pas respecter le délai imparti, le commissaire peut annuler l'avis de réclamation.

(Recommandation 92)

**93.** Chaque jour durant lequel se poursuit un manquement constitue un manquement distinct.

Pour chaque jour de manquement, la sanction administrative pécuniaire est de 50 \$.

**94.** Sauf disposition contraire, le montant dû porte intérêt, au taux prévu par le premier alinéa de l'article 28 de la Loi sur l'administration fiscale (L.R.Q., chapitre A-6.002), à compter du 31<sup>e</sup> jour suivant la notification de l'avis.

**95.** Les sanctions administratives prévues par la présente section se prescrivent par trois ans à compter de la date du manquement. (Recommandation 87)

L'avis de réclamation interrompt la prescription prévue au Code civil quant au recouvrement d'un montant dû.

**96.** L'entreprise ou l'organisation au sein de laquelle le lobbyiste exerçait ses activités au moment du manquement est solidairement tenue, avec ce lobbyiste, au paiement du montant réclamé en vertu de la présente section, à moins qu'elle n'établisse auprès du commissaire avoir fait preuve de prudence et de diligence pour prévenir le manquement qui a donné lieu à la réclamation.

**97.** Le débiteur et le commissaire peuvent conclure une entente de paiement du montant dû. Une telle entente ou le paiement de ce montant ne constitue pas, pour les fins d'une poursuite pénale ou de toute autre sanction prévue par la présente loi, une reconnaissance des faits y donnant lieu.

**98.** À défaut d'acquittement de la totalité du montant dû ou du respect de l'entente conclue à cette fin, le commissaire peut délivrer un certificat de recouvrement.

Ce certificat énonce le nom et l'adresse du débiteur et le montant de la dette.

Après délivrance du certificat de recouvrement, tout remboursement dû au débiteur par le ministre du Revenu peut, conformément à l'article 31 de la Loi sur l'administration fiscale (L.R.Q., chapitre A-6.002), faire l'objet d'une retenue aux fins du paiement du montant visé par ce certificat.

**99.** Sur dépôt du certificat de recouvrement au greffe du tribunal compétent, accompagné d'une copie de l'avis de réclamation qui établit la dette, l'avis de réclamation devient exécutoire comme s'il s'agissait d'un jugement définitif et sans appel de ce tribunal et en a tous les effets.

**100.** Le débiteur est tenu au paiement de frais de recouvrement, dans les cas et aux conditions déterminées par le commissaire, selon le montant qui y est prévu.

**101.** Le commissaire peut, par entente, déléguer à un ministère ou un organisme tout ou partie des pouvoirs se rapportant au recouvrement d'un montant dû en vertu de la présente section.

**102.** Les montants perçus en vertu de la présente section, à l'exclusion des frais de recouvrement encourus, sont versés au fonds consolidé du revenu.

## **SECTION II**

### **SANCTIONS PÉNALES**

**103.** Toute personne qui exerce une activité de lobbyisme alors que le mandat dans le cadre duquel cette activité est exercée n'est pas déclaré au registre des lobbyistes ou que la période

couverte par le mandat est expiré, commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 25 000 \$.

(Recommandation 89)

**104.** Toute personne qui présente au registre des lobbyistes une déclaration, une mise à jour ou un bilan trimestriel contenant un renseignement incomplet, inexact, faux ou trompeur commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 25 000 \$. (Recommandation 89)

L'amende minimale passe à 5 000 \$ si le lobbyiste ou le déclarant fournit sciemment le renseignement faux ou trompeur.

**105.** Toute personne qui refuse, omet ou néglige d'effectuer une mise à jour ou un bilan trimestriel commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 25 000 \$.

(Recommandation 89)

**106.** Toute personne qui incite un lobbyiste ou une autre personne à contrevenir à la présente loi ou au Code de déontologie des lobbyistes commet une infraction et est passible d'une amende de 5 000 \$ à 25 000 \$. (Recommandation 45)

L'amende minimale est portée au double si la personne qui incite est en position d'autorité sur le lobbyiste ou la personne. (Recommandation 46)

**107.** Toute personne qui contrevient à une disposition des articles 40 à 49 relativement à un acte interdit commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 25 000 \$.

(Recommandation 89)

**108.** Toute personne qui déclare faussement à un titulaire d'une charge publique être inscrite au registre des lobbyistes à l'égard de l'activité de lobbyisme exercée commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 25 000 \$.

**109.** Toute personne qui, dans le cadre d'un appel d'offres, lors de l'attribution d'un contrat ou autrement, déclare faussement à un titulaire d'une charge publique ou à une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale que la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, le code de déontologie ou les avis du commissaire ont été respectés, commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 25 000 \$.

Lorsque l'infraction visée au premier alinéa a été commise par un dirigeant ou un membre du conseil d'administration d'une entreprise ou d'une organisation, cette entreprise ou cette organisation perd le droit d'obtenir, pour une période de cinq ans à partir du jugement, un contrat de l'institution publique à qui la fausse déclaration a été faite.

**110.** Tout lobbyiste qui contrevient à une disposition du code de déontologie ou d'un règlement adoptés en vertu de la présente loi commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 25 000 \$.

(Recommandation 89)



**111.** Toute personne qui entrave l'action du commissaire au lobbyisme ou d'une personne autorisée à procéder à une inspection, à une vérification ou à une enquête, commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 25 000 \$.

(Recommandation 89)

**112.** Tout lobbyiste qui exerce des activités de lobbyisme alors qu'une mesure disciplinaire le lui interdit commet une infraction et est passible d'une amende de 5 000 \$ à 25 000 \$.

**113.** Les amendes prévues par la présente section sont portées au double en cas de récidive.

**114.** Le commissaire au lobbyisme peut tenter une poursuite pénale pour une infraction prévue à la présente section. L'article 18 de la Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales (L.R.Q., chapitre D-9.1.1) ne s'applique pas au commissaire au lobbyisme.

(Recommandation 88)

La poursuite se prescrit par trois ans à compter de la date de la perpétration de l'infraction.

(Recommandation 87)

**115.** Un constat d'infraction émis par le commissaire peut être signifié à l'adresse de l'entreprise ou de l'organisation où le lobbyiste exerce principalement son activité.

**116.** Lorsqu'une infraction a été commise sciemment, le juge peut, sur demande du commissaire jointe au constat d'infraction, imposer au lobbyiste une amende additionnelle d'un montant équivalent à la valeur de toute contrepartie reçue ou à recevoir en raison des activités de lobbyisme ayant donné lieu à l'infraction.

(Recommandation 90)

**117.** L'entreprise ou l'organisation au sein de laquelle le lobbyiste exerçait ses activités au moment de l'infraction est solidairement tenue, avec ce lobbyiste, au paiement du montant de l'amende, à moins qu'elle n'établisse avoir fait preuve de prudence et de diligence pour prévenir le manquement qui a donné lieu à la réclamation.

### SECTION III

#### MESURES DISCIPLINAIRES

**118.** Lorsqu'il constate qu'un lobbyiste manque de façon grave ou répétée aux obligations qui lui sont imposées par la présente loi ou par le code de déontologie, le commissaire au lobbyisme peut interdire partiellement ou totalement à ce lobbyiste d'exercer des activités de lobbyisme pour une période ne pouvant excéder un an à compter de la date à laquelle la décision devient exécutoire.

(Recommandation 91)

La décision du commissaire est exécutoire suivant les conditions et modalités qui y sont indiquées, dès que le lobbyiste en a reçu copie à l'adresse de l'entreprise ou de l'organisation où il exerce ses activités ou, à défaut, à l'adresse de sa résidence personnelle.

**119.** Le commissaire doit, avant de prendre sa décision, aviser le lobbyiste de son intention ainsi que des motifs sur lesquels celle-ci est fondée et l'informer de la teneur des manquements reprochés. Il doit aussi permettre au lobbyiste, dans le délai raisonnable qu'il détermine, de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.

**120.** Le commissaire indique, le cas échéant, au registre des lobbyistes la mesure disciplinaire imposée au lobbyiste.

Il radie, le cas échéant, en tout ou en partie la déclaration de ce lobbyiste sur le registre des lobbyistes.

Pour la durée prévue à la décision, le commissaire refuse toute déclaration d'un mandat relativement à ce lobbyiste à l'égard de la mesure prise.

**121.** Le commissaire avise, de la façon qu'il estime appropriée, les titulaires de charges publiques qui peuvent être concernés par sa décision de la sanction qu'il a imposée au lobbyiste.

**122.** Le lobbyiste visé par la décision du commissaire peut, sur requête signifiée à ce dernier, interjeter appel de cette décision devant un juge de la Cour du Québec.

L'appel ne suspend pas l'exécution de la décision du commissaire à moins que le juge n'en décide autrement. L'appel est entendu et jugé d'urgence.

La décision du juge est sans appel.

**123.** Les mesures prévues par la présente section se prescrivent par trois ans à compter du manquement reproché. (Recommandation 87)

L'avis d'intention donné par le commissaire en vertu de l'article 119 suspend le délai de prescription.

## **CHAPITRE VII**

### **DISPOSITION RÉGLEMENTAIRE**

**124.** Le commissaire au lobbyisme peut, par règlement :

1° déterminer les modalités et les supports et modes de transmission d'une déclaration, d'une mise à jour et d'un bilan trimestriel requis d'un lobbyiste, de même que les formulaires sur lesquels ceux-ci doivent être présentés au registre des lobbyistes;

2° prescrire tout renseignement additionnel que doit fournir un lobbyiste au soutien de sa déclaration, de sa mise à jour ou de son bilan trimestriel;

3° prendre toute mesure nécessaire à la mise en application de la présente loi;

4° déterminer les conditions des contrats qu'il peut conclure, conformément aux dispositions de l'article 61.

## CHAPITRE VIII

### DISPOSITIONS DIVERSES

**125.** Les articles 79 et 81 de la présente loi s'appliquent malgré l'article 168 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-2.1).

**126.** La Loi sur les règlements (L.R.Q., chapitre R-18.1) ne s'applique pas aux avis donnés et publiés par le commissaire au lobbying en vertu de la présente loi.

**127.** Le commissaire au lobbying doit, dans les cinq ans qui suivent le *(insérer ici la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi)* faire à l'Assemblée nationale un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi et du code de déontologie adopté en application de celle-ci, de même que sur l'opportunité, le cas échéant, de modifier la loi.

Le commissaire transmet le rapport au président de l'Assemblée. Le président dépose ce rapport devant l'Assemblée nationale dans les 15 jours suivants ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux, pour étude par la commission compétente de l'Assemblée.

## CHAPITRE IX

### DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

**128.** La présente loi remplace la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying (L.R.Q., chapitre T-11.011) ci-après appelée l'ancienne loi.

**129.** À moins que le contexte ne s'y oppose, dans tout texte ou document, quel qu'en soit la nature ou le support, un renvoi à l'ancienne loi ou à l'une de ses dispositions est respectivement un renvoi à la présente loi ou à la disposition correspondante de la présente loi.

**130.** Le commissaire au lobbying est substitué à l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers à l'égard des fonctions exercées par celui-ci, en vertu de l'ancienne loi, en ce qui concerne la tenue du registre des lobbyistes. Il en acquiert les droits et en assume les obligations.

Les dossiers et autres documents de l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers et du ministère de la Justice à l'égard des activités reliées au registre des lobbyistes deviennent ceux du commissaire au lobbying.

Les sommes affectées par l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers ou le ministère de la Justice à l'égard des activités reliées à la tenue et à l'entretien du registre des lobbyistes sont transférées au commissaire au lobbying.

**131.** Les données contenues au registre des lobbyistes prévu dans l'ancienne loi sont conservées durant une période de 10 ans, à compter du *(insérer ici la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi)*.

**132.** Toute procédure en matière civile ou pénale introduite en vertu de l'ancienne loi et à laquelle le procureur général ou le directeur des poursuites criminelles et pénales est partie est continuée par ces personnes.

**133.** Le commissaire au lobbying peut intenter une poursuite pénale pour toute infraction aux dispositions de l'ancienne loi qui n'a pas déjà fait l'objet d'une telle poursuite.

Le délai de prescription de trois ans prévu à l'article 114 de la présente loi s'applique à ces infractions dans la mesure où la prescription n'était pas déjà acquise.

**134.** Toute inspection, vérification ou enquête initiée suivant les dispositions de l'ancienne loi sont poursuivies, sans autres formalités, par le commissaire au lobbying ou la personne que celui-ci a autorisé à agir et les autorisations accordées demeurent valides comme si elles avaient été données en vertu de la présente loi.

**135.** Les pouvoirs d'inspection, de vérification et d'enquête prévus par la présente loi peuvent être utilisés aux fins de s'assurer que les dispositions de l'ancienne loi et du code de déontologie des lobbyistes ont été respectées.

**136.** Toutes mesures disciplinaires imposées par le commissaire au lobbying en vertu de l'ancienne loi demeurent exécutoires, suivant les conditions et modalités qui y sont indiquées, comme si elles avaient été imposées en vertu de la présente loi.

**137.** Tout montant exigible en vertu de l'ancienne loi le demeure tant qu'il n'a pas été acquitté.

**138.** Les activités de lobbying exercées à compter du *(insérer ici la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi)* doivent être déclarées au registre des lobbyistes conformément aux règles de la présente loi et aux modalités déterminées par règlement.

Toutefois, malgré l'article 22 de la présente loi, les activités de lobbying exercées dans les 90 jours suivant le *(insérer ici la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi)* doivent être déclarées au registre dans un délai de 10 jours suivant le moment où ces activités sont exercées.

**139.** Les activités de lobbying exercées avant le *(insérer ici la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi)* et qui, à cette date n'ont pas été déclarées au registre des lobbyistes, doivent l'être conformément aux règles de la présente loi et aux modalités déterminées par règlement, dans le délai qui était prévu dans l'ancienne loi.

**140.** Pour tout mandat de lobbying déclaré au registre des lobbyistes en vertu de l'ancienne loi, la fin de la période couverte indiquée pour les activités de lobbying exercées est fixée au jour précédent le *(insérer ici la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi)*, dans la mesure où la période indiquée ne prévoit pas une date antérieure.

**141.** [[Les sommes requises pour l'implantation du registre prévue par la présente loi sont prises sur le fonds consolidé du revenu.]]

**142.** Le Code de déontologie des lobbyistes (2004) 7 G.O. II, 1259 [T-11.011, r.2] adopté par le commissaire au lobbying en vertu de l'ancienne loi continue d'avoir effet comme s'il avait été adopté en vertu de la présente loi jusqu'à ce qu'il ait été remplacé ou modifié.

**143.** Le Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (2003) 9 G.O. II, 1244 [T-11.011, r.1] et le Règlement sur le registre des lobbyistes (2002) 46 G.O. II, 7731 [T-11.011, r.3] sont abrogés.

**144.** Les avis donnés et publiés par le commissaire au lobbyisme en vertu de l'article 52 de l'ancienne loi continuent d'avoir effet uniquement à l'égard des activités de lobbyisme exercées avant le *(insérer ici la date de l'entrée en vigueur de la présente loi)*.

**145.** Les avis donnés et publiés par le conservateur du registre des lobbyistes conformément à l'article 22 de l'ancienne loi sont abrogés.

**146.** Le commissaire au lobbyisme en fonction le *(insérer ici la date de la veille de la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi)* le demeure pour la durée non écoulée de son mandat comme s'il avait été nommé en vertu de la présente loi et la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions sont celles qui ont été déterminées par l'Assemblée nationale lors de sa nomination.

**147.** La présente loi entre en vigueur le *(insérer ici la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi)*, à l'exception de l'article 124 qui entre en vigueur le *(insérer ici la date de la sanction de la présente loi)*. Toutefois, aucun règlement adopté en vertu de cette dernière disposition ne peut entrer en vigueur avant le *(insérer ici la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi)*.

## TABLE DES MATIÈRES

|                            | ARTICLES                                                                                                                 |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b><u>CHAPITRE I</u></b>   | OBJET 1-2                                                                                                                |
| <b><u>CHAPITRE II</u></b>  | CHAMP D'APPLICATION 3-17                                                                                                 |
| <b><u>SECTION I</u></b>    | LOBBYISTE 3-8                                                                                                            |
| <b><u>SECTION II</u></b>   | TITULAIRE D'UNE CHARGE PUBLIQUE 9-10                                                                                     |
| <b><u>SECTION III</u></b>  | ACTIVITÉ DE LOBBYISME 11-16                                                                                              |
| <b><u>SECTION IV</u></b>   | LES ORGANISMES DANS LE DOMAINE DE L'ÉDUCATION<br>DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX 17                                  |
| <b><u>CHAPITRE III</u></b> | DIVULGATION DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME 18-37                                                                             |
| <b><u>SECTION I</u></b>    | DÉCLARATIONS AU REGISTRE DES LOBBYISTES 18-28                                                                            |
|                            | § 1. — <i>Déclaration du lobbyiste</i> 18-23                                                                             |
|                            | § 2. — <i>Mise à jour d'une déclaration</i> 24-25                                                                        |
|                            | § 3. — <i>Bilan trimestriel des activités de lobbyisme</i> 26                                                            |
|                            | § 4. — <i>Attestation et réception</i> 27-28                                                                             |
| <b><u>SECTION II</u></b>   | LA TENUE DU REGISTRE 29-33                                                                                               |
| <b><u>SECTION III</u></b>  | ORDONNANCES DE CONFIDENTIALITÉ 34-36                                                                                     |
| <b><u>SECTION IV</u></b>   | RÔLE DES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES<br>ET OBLIGATIONS DES LOBBYISTES 37                                             |
| <b><u>CHAPITRE IV</u></b>  | ACTES INTERDITS 38-50                                                                                                    |
| <b><u>SECTION I</u></b>    | INTERDICTIONS GÉNÉRALES 38-43                                                                                            |
| <b><u>SECTION II</u></b>   | INTERDICTIONS APPLICABLES AUX TITULAIRES DE<br>CHARGES PUBLIQUES ET AUX ANCIENS TITULAIRES<br>DE CHARGES PUBLIQUES 44-50 |
| <b><u>CHAPITRE V</u></b>   | COMMISSAIRE AU LOBBYISME 51-90                                                                                           |
| <b><u>SECTION I</u></b>    | NOMINATION 51-54                                                                                                         |
| <b><u>SECTION II</u></b>   | FONCTIONS ET POUVOIRS GÉNÉRAUX 55-57                                                                                     |
| <b><u>SECTION III</u></b>  | ORGANISATION 58-61                                                                                                       |
| <b><u>SECTION IV</u></b>   | CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES 62-65                                                                                 |
| <b><u>SECTION V</u></b>    | AVIS DU COMMISSAIRE 66-69                                                                                                |
| <b><u>SECTION VI</u></b>   | INSPECTION, VÉRIFICATION ET ENQUÊTE 70-82                                                                                |
| <b><u>SECTION VII</u></b>  | IMMUNITÉS 83-87                                                                                                          |

|                             |                                      |         |
|-----------------------------|--------------------------------------|---------|
| <b><u>SECTION VIII</u></b>  | PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES               | 88      |
| <b><u>SECTION IX</u></b>    | RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ            | 89-90   |
| <b><u>CHAPITRE VI</u></b>   | SANCTIONS                            | 91-123  |
| <b><u>SECTION I</u></b>     | SANCTIONS ADMINISTRATIVES            | 91-102  |
| <b><u>SECTION II</u></b>    | SANCTIONS PÉNALES                    | 103-117 |
| <b><u>SECTION III</u></b>   | MESURES DISCIPLINAIRES               | 118-123 |
| <b><u>CHAPITRE VII</u></b>  | DISPOSITION RÉGLEMENTAIRE            | 124     |
| <b><u>CHAPITRE VIII</u></b> | DISPOSITIONS DIVERSES                | 125-127 |
| <b><u>CHAPITRE IX</u></b>   | DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES | 128-147 |

