

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.