



POUR UN REGISTRE DES LOBBYISTES SIMPLIFIÉ

Mémoire présenté dans le cadre de la consultation générale et des auditions publiques sur le Projet de loi n°6, *Loi transférant au commissaire au lobbyisme la responsabilité du registre des lobbyistes et donnant suite à la recommandation de la Commission Charbonneau concernant le délai de prescription applicable à la prise d'une poursuite pénale*

Avril 2019

Sommaire

Créé en 2002, par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, le Registre des lobbyistes est un registre public où des renseignements portant sur les lobbyistes ainsi que leurs activités sont inscrits et mis à jour.

Or, bien qu'indispensable au bon fonctionnement démocratique du Québec, le Registre des lobbyistes est désuet. De ce fait, le transfert de responsabilité du Registre au Commissaire au lobbyisme ainsi qu'une modernisation technique et juridique du Registre sont les mesures préconisées par l'Association québécoise des lobbyistes (AQL). La modernisation du Registre sous ces angles aura plusieurs effets bénéfiques dont :

1. Une simplification d'utilisation du Registre par les lobbyistes;
2. Une facilité accrue de la consultation du Registre par les lobbyistes, les titulaires de charges publiques, les lobbyistes eux-mêmes et les membres de la société civile;
3. Une plus grande possibilité d'intervention en cas d'infraction;
4. Une augmentation de la transparence dans les activités de lobbyisme;
5. Une augmentation du sentiment de confiance envers les institutions politiques.

L'AQL est la principale organisation représentative du milieu du lobbyisme au Québec.

Table des matières

Sommaire	2
Table des matières	3
Présentation de l'AQL	4
Qu'est-ce qu'est le lobbyisme?	5
Le lobbyisme au Québec	6
Les problématiques actuelles.....	7
L'image et la légitimité du lobbyisme	7
La complexité d'utilisation du Registre	8
La portée de la Loi	9
Discussion sur le projet de loi no 6	10
Appui de principe de l'AQL.....	10
Les améliorations proposées par l'AQL.....	10
Une clarification à apporter	11
Liste des recommandations de l'AQL.....	12

Présentation de l'AQL

Fondée en 2008, l'Association québécoise des lobbyistes a pour mission de promouvoir la pratique éthique du lobbyisme au Québec. L'AQL promeut l'intégrité, le professionnalisme ainsi que la transparence dans l'ensemble des activités de lobbyismes, et ce, dans le respect du cadre fixé par la législation régissant la pratique du lobbyisme.

L'AQL regroupe et représente les lobbyistes en vue de faire reconnaître leur professionnalisme et leur apport dans le développement des politiques publiques. De ce fait, l'AQL prend régulièrement position sur les enjeux qui concernent les lobbyistes, notamment auprès des médias et des titulaires de charges publiques concernés.

Par ce travail, l'AQL entend faire connaître le travail des lobbyistes et promouvoir l'importance de leur présence pour le bon fonctionnement de la démocratie québécoise.

Enfin, l'AQL est également un pilier pour la cohésion entre les lobbyistes, et ce, en offrant divers services et en préparant différentes activités pour l'ensemble de ses membres.

Qu'est-ce qu'est le lobbyisme?

Selon le Registre des lobbyistes¹, le lobbyisme se définit par l'ensemble des communications faites par un lobbyiste auprès d'un titulaire d'une charge publique, et ce, en vue de potentiellement influencer sa prise de décisions dans plusieurs situations dont :

1. L'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation ou d'un programme ou d'un plan d'action;
2. L'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation;
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 à l'attribution d'une autre forme de prestation déterminée par règlement du gouvernement;
4. La nomination d'un administrateur public au sens de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif, ou à celle 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.

Le lobbyisme est donc essentiellement, et tout simplement, la communication d'informations vues comme pertinentes auprès de décideurs publics.

¹ Registre des lobbyistes, Définitions utiles, ministère de la Justice, URL <https://www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/informationnel/ToutSavoir/Definitions.aspx>

Le lobbyisme au Québec

Au Québec, il existe trois types de lobbyistes au Québec, c'est-à-dire, le lobbyiste-conseil, le lobbyiste d'entreprise et le lobbyiste d'organisation. Dans les trois cas, toutes les personnes exerçant ce type d'activités sont reconnues en tant que lobbyistes et sont obligées de se déclarer comme telles, et ce, au sens de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Dans le cas du lobbyiste-conseil, son travail consiste en tout ou en partie à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une autre entité morale, et ce, en échange d'une rémunération. En date du 31 mars 2019 et pour la période 2018-2019, le Registre des lobbyistes dénombrait 770 lobbyistes-conseils actifs.

À pareille date, 9309 personnes sont enregistrées en tant que lobbyistes d'entreprise actifs au Registre. En ce qui concerne les lobbyistes d'entreprise, il s'agit de personnes dont l'emploi ou le rôle dans une entreprise à but lucratif est de pratiquer des activités de lobbyismes de façon prépondérante pour le compte de cette même entreprise.

Enfin, 3680 personnes sont actuellement déclarées en tant que lobbyistes d'organisation actifs au Registre. Le lobbyiste d'organisation est une personne dont la fonction est d'exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises.

On compte donc moins de 14 000 personnes inscrites comme lobbyistes actifs au Québec, dont moins de 6 % correspondent à l'image que le public se fait du mot « lobbyiste ».

Les problématiques actuelles

L'image et la légitimité du lobbyisme

Que ce soit au Québec ou à travers le monde, l'image que la société civile se fait du lobbyisme est souvent négative et erronée. En effet, le lobbyisme est souvent considéré comme une pratique illégitime puisqu'il contribue à contraindre la liberté de décision des gouvernements élus par des actions d'influences². Or comme le rappelle Raymond Hudon (Hudon, 2010, p.193), le lobbyisme résulte du « droit démocratique qu'a tout citoyen de faire valoir ses opinions et ses intérêts auprès des titulaires de charges publiques ».

Par ailleurs, comme le souligne Maxime Boucher chercheur postdoctoral au département de science politique de l'University of Waterloo, le lobbyisme « c'est l'air qui permet à la démocratie de respirer. C'est ce qui permet d'avoir de meilleures politiques publiques »³. De ce fait, le lobbyisme pratiqué selon le cadre établi par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme est non seulement légitime, il est également souhaitable et nécessaire.

Faisant écho à ses constats, l'AQL faisait réaliser en 2015 un sondage sur l'image du lobbyisme, lesquels sont toujours actuels (voir annexe 1). Selon ce sondage, une majorité de Québécois estime qu'il est légitime que les intérêts d'entreprises ou d'organisations soient représentés auprès des institutions publiques. Pourtant, les Québécois expriment une opinion défavorable à l'égard du travail des lobbyistes. Ce résultat paradoxal trouve son explication dans le fait que seulement la moitié des Québécois connaissent réellement le rôle des lobbyistes.

² Raymond Hudon, Chapitre 7. Lobbying et politiques publiques In : L'analyse des politiques publiques, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2010.

³ Francis Halin, Ces entreprises qui veulent l'oreille du gouvernement, Journal de Montréal, 9 octobre 2018, URL <https://www.journaldemontreal.com/2018/10/09/ces-entreprises-qui-veulent-oreille-du-gouvernement>

La complexité d'utilisation du Registre

Au Québec, toutes les activités de lobbyismes doivent être déclarées au Registre des Lobbyistes. Comme le souligne le Commissaire au lobbyisme, Me Jean-François Routhier, le Registre est « l'outil de transparence, l'outil de travail des lobbyistes et l'outil de gestion de risque des titulaires de charges publiques. ⁴»

Toutefois, depuis sa création en 2002, le Registre n'a pas connu de véritable modernisation technologique et informatique. En effet, bien qu'il soit un allié indéniable à la transparence politique, le Registre des lobbyistes est, depuis sa création, très peu entretenu le rendant obsolète au niveau technique et, par le fait même, complexe à utiliser.

De ce fait, cet outil qui devait faciliter le travail des lobbyistes, et de ceux censés les surveiller, devient aujourd'hui un obstacle au bon fonctionnement démocratique.

En effet, malgré la bonne volonté des lobbyistes, déclarer des activités de lobbyisme est un véritable casse-tête et demande très souvent plusieurs modifications. Ces embuches font souvent en sorte qu'une déclaration peut prendre de nombreuses semaines avant d'enfin être approuvée et publiée. Une situation problématique puisque les lobbyistes possèdent un temps restreint pour publier des activités.

À titre uniquement illustratif, il est impossible pour un lobbyiste de travailler sur deux déclarations simultanément. De ce fait, lorsqu'un projet est à l'étude, le lobbyiste est dans l'obligation de le terminer avant de débiter un second retardant davantage son travail.

Enfin, si le Registre est difficilement utilisable pour ceux dont il est l'outil de travail, imaginez pour ceux dont il n'est pas chose courante de l'utiliser...

⁴ Alexandre Duval, Le commissaire au lobbyisme veut une loi plus simple et plus moderne, Radio-Canada, 22 septembre 2018, URL <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1125440/commissaire-lobbyisme-quebec-refonte-loi-demandes-registre-sanctions>

La portée de la Loi

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

Or, la Loi actuelle possède une portée qui limite la mise en application aisée de ses dispositions. En effet, alors que le gouvernement a exclu du champ d'application de la Loi nombre de regroupements à but non lucratif qui réalisent effectivement des communications d'influence, la Loi a une portée inutilement pointue sur les communications visant l'octroi de contrats (qui sont en double emploi par rapport aux autres sites gouvernementaux visant la transparence) et sur les employés de l'État qui n'ont aucun ou très peu de rôle réel sur le plan décisionnel.

Pour ces raisons, à l'écart de l'étude de ce projet de loi, l'AQL recommande au gouvernement une réforme par voie de règlement visant à simplifier le champ d'application de la Loi dans les directions suivantes :

- Redéfinir la définition de titulaire de charge publique pour n'inclure que les hauts décideurs;
- Redéfinir la notion de communication d'influence visée par la Loi pour en exclure les communications visant l'octroi d'un contrat;
- Resserrer la définition des organismes à but non lucratif exclus de l'application de la Loi.

Cette position est étayée dans l'avis juridique joint à ce mémoire (annexe 2), qui en atteste de la faisabilité.

Discussion sur le projet de loi no 6

Appui de principe de l'AQL

De manière générale, l'AQL appuie le principe du projet de loi, qui cible principalement le transfert du Registre au Commissaire et l'ajustement du délai de prescription.

Cela s'explique notamment par le fait que nous préconisons depuis déjà quelques années le transfert de responsabilité du Registre passant du ministère de la Justice vers le Commissaire au lobbying. En effet, dans la mesure où ce transfert signifie la fin de la gestion à deux organismes, et donc une simplification de l'inscription au Registre, nous croyons qu'il est primordial que le transfert se fasse le plus rapidement possible. Par ailleurs, la question du transfert éventuel du Registre retarde depuis trop longtemps déjà les travaux informatiques visant sa mise à jour.

Concernant le délai de prescription, considérant de l'AQL promeut la pratique éthique du lobbying, elle n'exprime aucune objection.

Cependant, bien que le transfert de responsabilité du Registre du ministère de la Justice vers le Commissaire au lobbying devrait permettre une meilleure gestion du Registre, nous croyons que cela est insuffisant. Le Registre est, depuis trop longtemps, délaissé pour que les mesures proposées par le projet de loi suffisent à le moderniser. De ce fait, bien que nous soutenions vos initiatives, nous désirons profiter de l'occasion afin de soumettre à votre attention d'autres modifications possibles.

Les améliorations proposées par l'AQL

L'AQL soumet à votre attention le fait qu'il est primordial qu'il soit inscrit dans la Loi que la gestion du Registre par le Commissaire doit viser la simplicité afin d'en faciliter le respect. En effet, comme mentionné à de nombreuses reprises, le Registre est actuellement d'une complexité déconcertante et cela est une embuche au principe de transparence. Ainsi, en plus des principes de légitimité du lobbying et de

transparence, l'AQL propose que la simplicité soit un des principes de la gestion du Registre par le Commissaire.

Toujours afin de faciliter l'utilisation du Registre, il serait important qu'il soit inscrit dans la Loi que l'inscription au Registre est gratuite, et ce, afin de protéger l'accès de la société civile aux institutions politiques québécoises. En effet, l'accès aux institutions ne doit pas être affaire de ressources, mais de pertinence.

À ce sujet, nous demandons que les modalités de tenue du Registre soient l'objet d'un examen supplémentaire à la période de consultation publique prévue au projet de loi. Effectivement, il est nécessaire que les modalités de tenue du Registre par le Commissaire soient étudiées par une commission compétente de l'Assemblée nationale, comme l'a été le code de déontologie des lobbyistes. Il n'y a aucune justification que le cadre de gestion des inscriptions soit soumis à une autorité moindre que le cadre éthique que les lobbyistes doivent respecter.

Enfin, nous soumettons à votre attention une proposition concernant le délai de mise en vigueur de la Loi. En effet, nous désirons que le délai soit réduit à 18 mois afin d'accélérer la transition et les travaux informatiques.

Une clarification à apporter

En dehors des améliorations proposées, certaines clarifications doivent également être faites concernant le Registre. Partant du principe que la responsabilité du Registre sera transférée au Commissaire, et que ce dernier pourra proposer des modalités de gestion, il est également demandé que le Commissaire au lobbyisme dévoile, avant l'adoption du projet de loi, les modalités de tenue du Registre qu'il a l'intention de proposer.

Considérant toutes les communications d'influence réalisées par le Commissaire auprès du Législateur, cela ne serait que transparence.

Liste des recommandations de l'AQL

1. Que les parlementaires adoptent le principe du projet de loi no 6, qui vise principalement le transfert du Registre des lobbyistes au Commissaire au lobbyisme et l'ajustement du délai de prescription applicable à la prise d'une poursuite pénale;
2. Qu'il soit inscrit dans la Loi que la gestion du Registre par le Commissaire doit viser la simplicité afin d'en faciliter le respect;
3. Que soit spécifié dans les principes de la Loi que l'inscription au Registre est gratuite, afin de protéger l'accès de la société civile aux institutions;
4. Que les modalités de tenue du Registre que le Commissaire a l'intention de proposer soient dévoilées avant l'adoption du projet de loi;
5. Une fois le projet de loi adopté, en plus d'être l'objet d'une période de consultation publique, que les modalités de tenue du Registre par le Commissaire soient étudiées par une commission compétente de l'Assemblée nationale, comme l'a été le code de déontologie des lobbyistes;
6. Que le délai de mise en vigueur de la Loi soit réduit à 18 mois, afin d'accélérer la transition et les travaux informatiques correspondants.

RÔLE DES LOBBYISTES
OPINION DES QUÉBÉCOIS

AVRIL 2015

WWW.CROP.CA

「 de la vie aux idées

「 C R O P 」

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE, OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE	2
RÔLE DES LOBBYISTES	6

CONTEXTE, OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE

A

Γ de la vie aux idées

Contexte et objectifs

CROP a mesuré l'opinion des Québécois à l'égard du lobbyisme.

Les pages suivantes font état des résultats.

Méthodologie

Collecte de données

La collecte de données s'est déroulée en ligne du **15 au 20 avril 2015** par le biais d'un panel web.

Au total, **1000 questionnaires** ont été complétés auprès de Québécois âgés de 18 ans et plus.

Pondération et caractère représentatif de l'échantillon

Les résultats ont été pondérés afin de refléter la distribution de la population à l'étude selon le sexe, l'âge, la langue maternelle et le niveau de scolarité des répondants.

De plus, une série de questions tirées de notre vaste étude annuelle Panorama (anciennement appelée 3SC) portant sur les valeurs ont été ajoutées au questionnaire. Ceci nous permet de pondérer l'échantillon en fonction des valeurs personnelles des répondants à partir d'un échantillon probabiliste.

Notons que compte tenu du caractère non probabiliste de l'échantillon, le calcul de la marge d'erreur ne s'applique pas.

Comment lire les données

Les différences significativement plus...

...**élevées** sont indiquées **EN BLEU**
...**basses** sont indiquées **EN ROUGE**.

RÔLE DES LOBBYISTES

┌ de la vie aux idées

Opinion à l'égard du travail des lobbyistes

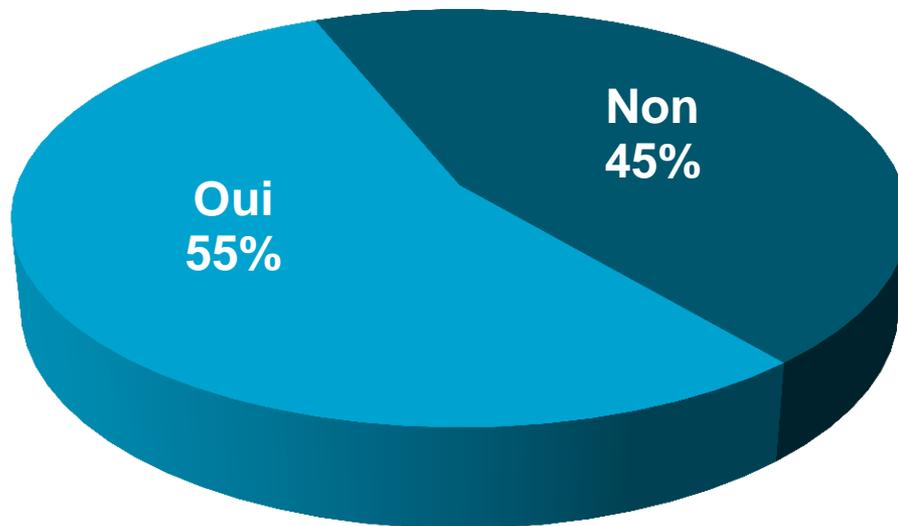
Base: ensemble des répondants, n=1000

	CONNAIT LE RÔLE DES LOBBYISTES		
	TOTAL	OUI	NON
	n=1000	n=598	n=402
Très favorable	4%	7%	2%
Assez favorable	25%	19%	32%
Assez défavorable	57%	55%	58%
Très défavorable	14%	19%	8%
Favorable	29%	26%	34%
Défavorable	71%	74%	66%

Q. Avez-vous une opinion favorable ou défavorable du travail des lobbyistes?

Notoriété du rôle des lobbyistes

Base: ensemble des répondants, n=1000



Q. Connaissez-vous le rôle des lobbyistes?

Notoriété assistée du rôle des lobbyistes

Base: ensemble des répondants, n=1000

CONNAIT LE RÔLE DES LOBBYISTES

	TOTAL	OUI	NON
	n=1000	n=598	n=402
Représenter les intérêts d'entreprises ou d'organisations auprès des institutions gouvernementales, parlementaires ou municipales	50%	68%	28%
Exercer des pressions indues ou faire des représentations trompeuses à l'endroit de titulaires de charges publiques	17%	20%	13%
Participer à des consultations publiques, à des appels d'offres publics ou à d'autres procédures connues du public	9%	8%	11%
Je ne sais pas	24%	4%	48%

Q. Lequel des énoncés suivants décrit le mieux l'idée que vous vous faites du rôle des lobbyistes?

Légitimité du rôle des lobbyistes

Base: ensemble des répondants, n=1000

	CONNAIT LE RÔLE DES LOBBYISTES		
	TOTAL	OUI	NON
	n=1000	n=598	n=402
Tout à fait légitime	15%	16%	13%
Assez légitime	42%	44%	41%
Peu légitime	34%	30%	40%
Pas du tout légitime	9%	11%	7%
Tout à fait + Assez légitime	57%	60%	54%
Peu + Pas du tout légitime	43%	40%	46%

Q. Estimez-vous légitime que les intérêts d'entreprises ou d'organisations puissent être représentées auprès des institutions gouvernementales, parlementaires ou municipales dans un cadre légal sain, transparent et qui tient compte de l'intérêt public?

MERCI!

WWW.CROP.CA

「 de la vie aux idées

「 C R O P 」

550, RUE SHERBROOKE OUEST

MONTREAL (QUÉBEC) H3A 1B9

BUREAU 900 – TOUR EST

T 514 849-8086

WWW.CROP.CA

「 de la vie aux idées

「 C R O P 」

Le 28 mars 2019

N° de dossier : 318017.00001/16 331

STRICTEMENT CONFIDENTIEL / COMMUNICATION PRIVILÉGIÉE

PAR COURRIEL ET PAR MESSAGER

Monsieur Jonathan Gagnon
Association québécoise des lobbyistes (« AQL »)
500, Grande-Allée Est, bureau 250
Québec (Québec) G1R 2J7
jgagnon@tactconseil.ca

Objet : Opinion juridique - Article 66 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme T-11.011 (« Loi »)

Monsieur Gagnon,

La présente fait suite à la demande d'opinion juridique que vous nous avez formulée au regard des questions suivantes¹ :

1. Le Gouvernement peut-il, par voie réglementaire, procéder à une modernisation du Registre des lobbyistes, notamment pour le rendre plus convivial, ce qui influencerait une meilleure définition du contenu des déclarations requises en vertu de la Loi ?²
2. Le Gouvernement peut-il, par voie réglementaire, restreindre la portée de la notion de « titulaire de charge publique » afin que celle-ci vise uniquement les représentations faites à l'endroit des élus, des membres de cabinets ministériels et des hauts fonctionnaires ?
3. Le Gouvernement peut-il, par voie réglementaire, exclure les « activités commerciales³ avec ce dernier » du mandat du Registre et du Commissaire, et ce, afin qu'elles soient

¹ Les questions ont été rédigées par l'AQL.

² Nous avons retiré l'aspect afférent à « l'octroi des fonds nécessaires pour réaliser les travaux informatiques requis », lequel ne relève pas de la sphère juridique, mais plutôt davantage de celle politique.

³ La notion « d'activités commerciales » pourrait cependant être définie de manière plus précise, en intégrant des références aux lois pertinentes à cette fin.



FASKEN

plutôt supervisées par l'Autorité des marchés publics, évitant ainsi la double réglementation ?

4. Le Gouvernement peut-il, par voie réglementaire, «resserrer» la définition des Organismes à but non-lucratif (« OBNL ») exclus de l'application de la Loi ?

1. Sommaire exécutif

1. En réponse à la question numéro 1 ci-haut reproduite : Le Gouvernement peut-il, par voie réglementaire, procéder à modernisation du Registre des lobbyistes, notamment pour le rendre plus convivial, ce qui influencerait une meilleure définition du contenu des déclarations requises en vertu de la Loi ?

Sommaire exécutif :

Cette question doit recevoir une réponse affirmative, conformément à l'article 66 de la Loi, alinéas 3 et 6.

2. En réponse à la question numéro 2 ci-haut reproduite : Le Gouvernement peut-il, par voie réglementaire, restreindre la portée de la notion de « titulaire de charge publique » afin que celle-ci vise uniquement les représentations faites à l'endroit des élus, des membres de cabinets ministériels et des hauts fonctionnaires ?

Sommaire exécutifs :

Cette question doit recevoir une réponse affirmative, conformément à l'article 66 de la Loi, alinéas 2 et 7.

3. En réponse à la question numéro 3 ci-haut reproduite : Le Gouvernement peut-il, par voie réglementaire, exclure les « activités commerciales avec ce dernier » du mandat du Registre et du Commissaire, et ce, afin qu'elles soient plutôt supervisées par l'Autorité des marchés publics, évitant ainsi la double réglementation ?

Sommaire exécutif :

Cette question doit recevoir une réponse affirmative, conformément à l'article 66 de la Loi, alinéas 2 et 7.



FASKEN

4. En réponse à la question numéro 4 ci-haut reproduite, le Gouvernement peut-il, par voie réglementaire, «resserrer» la définition des OBNL exclus de l'application de la Loi ?

Sommaire exécutif :

Cette question doit recevoir une réponse affirmative, conformément à l'article 66 de la Loi, alinéas 2 et 7.

2. Documentation remise

Aux fins de la présente opinion, vous nous avez remis un document de travail intitulé « *Position entourant la réforme du cadre régissant les activités de lobbyisme au Québec* » (« **Position AQL** »), lequel contient les sujets ayant été repris dans les questions formulées au point 1 des présentes.

3. Cadre juridique

La Loi a principalement pour objet de rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques, tel que défini à son article 1.

Toute autre disposition législative ou réglementaire doit dès lors être interprétée au regard de cet objectif législatif.⁴

L'article 66 de la Loi s'énonce quant à lui comme suit :

CHAPITRE V

DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES

66. Le gouvernement peut, par règlement :

1 ° déterminer les formes de prestations additionnelles à l'égard desquelles des décisions sont susceptibles d'être influencées au sens du paragraphe 2 ° ou 3 ° du premier alinéa de l'article 2 ;

2 ° exclure des personnes, organismes ou activités de lobbyisme de l'application de la présente loi ou établir des conditions particulières dans lesquelles des personnes, organismes ou activités de lobbyisme sont soumises à son application ;

3 ° prescrire les supports et modes de transmission des déclarations et avis de modification requis pour l'inscription d'un lobbyiste sur le registre des lobbyistes ou la mise à jour des renseignements qui y sont portés, de même que les formulaires sur lesquels ces déclarations et avis doivent être présentés ;

⁴ CÔTÉ, Pierre-André, *Interprétation des lois*, 4^e édition, Les Éd. Thémis, pages 5 à 10 et pages 30 à 32.

FASKEN

4 ° *prescrire, en fonction du support et du mode de transmission utilisés le cas échéant, les droits exigibles pour la présentation des déclarations et avis de modification au registre des lobbyistes, de même que les droits exigibles pour la consultation, sur place ou à distance, de ce registre ;*

5 ° *établir, en fonction du support et du mode de transmission utilisés le cas échéant, le moment à compter duquel les déclarations et avis de modification requis par la présente loi sont considérés être reçus par le conservateur du registre des lobbyistes ;*

6 ° *prescrire tout renseignement additionnel que doivent contenir les déclarations d'inscription présentées au registre des lobbyistes ; (Nos soulignements)*

7 ° *prendre toute autre mesure nécessaire à la mise en application de la présente loi.* (Nos soulignements)

Le Gouvernement peut ainsi se prévaloir de la voie réglementaire pour plusieurs situations spécifiques, mais également afin de « prendre toute autre mesure nécessaire à la mise en application » de la Loi, tel que le prévoit l'alinéa 7 reproduit ci-avant. Cet alinéa vient, en quelque sorte, pallier aux cas n'ayant pas été envisagés par le Législateur, en vue de l'exercice de ce pouvoir délégué.

Nous avons d'ailleurs identifié trois (3) règlements adoptés en vertu de ce pouvoir habilitant, en l'occurrence :

- *Le Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, lequel a été adopté en vertu des alinéas 3 et 7 de l'article 66 de la Loi, venant préciser le champ d'application de celle-ci.
- *Le Règlement sur le registre des lobbyistes*, lequel a été adopté conformément aux alinéas 3, 5, 6 et 7 de l'article 66 de la Loi, celui-ci étant à l'origine de la création du Registre ;
- *Le Tarif des droits relatifs au registre des lobbyistes*, adopté conformément aux alinéas 4 et 7 de l'article 66 de la Loi ;

Il importe de préciser que les vérifications jurisprudentielles effectuées n'ont pas permis de répertorier de décisions judiciaires, au terme desquelles l'article 66 de la Loi ou ces règlements auraient pu être interprétés ou autrement précisés par les tribunaux.

De plus, l'étude des débats parlementaires révèle que l'article 66 de la Loi n'a justement pas fait l'objet de débats entre élus ; ceux-ci auraient certes pu nous éclairer davantage sur l'intention de législateur quant à cette disposition.⁵

⁵ <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cfp-36-2/journal-debats/CFP-020528.html> ;
<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cfp-36-2/journal-debats/CFP-020529.html>.

FASKEN

4. Opinion

4,1 En réponse à la question numéro 1 ci-haut reproduite : Le Gouvernement peut-il, par voie réglementaire, procéder à modernisation du Registre des lobbyistes, notamment pour le rendre plus convivial, ce qui influencerait une meilleure définition du contenu des déclarations requises en vertu de la Loi ?

D'emblée, la Position AQL ne définit pas, avec précision, les modifications recherchées à l'égard du contenu des déclarations requises en vertu de la Loi. Notre opinion se limitera donc à nous prononcer, de manière générale, sur les pouvoirs réglementaires conférés au terme de l'article 66 de celle-ci.⁶

Nous nous permettons cependant de mentionner que les modifications recherchées ne pourraient pas venir, par leur essence, dénaturer l'objectif de transparence du Législateur, tel qu'indiqué plus haut.

En ce sens, les articles 9 et 10 de la Loi prévoient expressément ce qui suit :

§ 1. — Déclaration initiale

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

1° son nom, ainsi que les nom et adresse de son entreprise ;

2° les nom et adresse de son client, ainsi que les nom et adresse de toute personne, société ou association qui, à sa connaissance, contrôle ou dirige les activités de ce client et qui est directement intéressée par le résultat de ses activités de lobbyisme ;

3° dans le cas où son client est une personne morale, les nom et adresse de chacune de ses filiales qui, à sa connaissance, est directement intéressée par le résultat de ses activités de lobbyisme ;

4° dans le cas où son client est une personne morale filiale d'une autre personne morale, les nom et adresse de celle-ci ;

5° dans le cas où le financement de son client provient en tout ou en partie d'un gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes, le nom de ce gouvernement, de cette municipalité ou de cet organisme et les montants en cause ;

⁶ Nous serions disponibles afin de préciser la présente opinion, dans l'éventualité où les modifications détaillées et exhaustives recherchées par l'AQL nous étaient transmises, le cas échéant.



FASKEN

6° l'objet de ses activités de lobbyisme, ainsi que les renseignements utiles à sa détermination ;

7° la période couverte par les activités de lobbyisme exercées ;

8° le nom de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où le titulaire d'une charge publique avec qui il a communiqué ou compte communiquer exerce ses fonctions, ainsi que la nature — ministérielle, sous-ministérielle, d'encadrement, professionnelle ou autre — de ces fonctions ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



FASKEN

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

8° *la période couverte par les activités de lobbying exercées ;*

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

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

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

Par ailleurs, il importe de spécifier que le Gouvernement s'est déjà prévalu de ce pouvoir réglementaire, au regard des déclarations et avis requis au terme de la Loi.

En effet, le *Règlement sur le registre des lobbyistes*, lequel a été adopté conformément aux alinéas 3, 5, 6 et 7 de l'article 66 de la Loi, est déjà venu circonscrire la manière dont les déclarations et les avis de modification sont publiés, au Québec. Nous vous référons globalement à cet égard au chapitre deux (II) de ce règlement.

À titre d'exemple, en ce qui concerne les supports et les modes de transmission de ces déclarations et avis de modification, les articles 6 et 7 indiquent ce qui suit :

6. *Les déclarations et les avis de modification présentés au registre des lobbyistes peuvent l'être sur support papier ou sur support informatique.*

Ces déclarations et ces avis doivent être présentés sur le formulaire approprié que produit le conservateur ou que celui-ci met à la disposition des déclarants sur le site qu'il aménage à cette fin dans le réseau Internet

7. *Un formulaire se compose de textes et de mots-clés ainsi que de rubriques et d'espaces qui doivent être remplis conformément aux indications pertinentes au type d'avis présenté. Les éléments qui composent un formulaire peuvent être disposés différemment selon qu'il s'agit d'un formulaire produit par le conservateur sur support papier ou mis à la disposition des déclarants sur le site aménagé à cette fin dans le réseau Internet.*

Le contenu de ces déclarations est, de surcroît, régi par ce règlement, les articles 14 et 15 s'énonçant comme suit :

14. *Les déclarations initiales contiennent les renseignements mentionnés aux articles 9 ou 10 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*



FASKEN

(chapitre T-11.011), selon le type de lobbyiste dont l'inscription est requise. Il en est de même des déclarations de renouvellement d'inscription.

15. *Les avis de modification doivent porter, outre le numéro d'inscription de la déclaration, l'identification du déclarant, l'objet de la modification et, selon le cas, l'identification du client ou du lobbyiste d'entreprise ou du lobbyiste d'organisation visé par le changement.*

L'objet de la modification est porté à l'attention du conservateur en remplissant de nouveau les rubriques et espaces visés par le changement.

(Nos soulignements)

À la lumière de ce qui précède, nous sommes d'avis que le Gouvernement pourrait, de manière générale, procéder à la modernisation du Registre des lobbyistes, par voie réglementaire, notamment en ce qui a trait à l'obtention d'une meilleure définition du contenu des déclarations requises en vertu de la Loi.

Cependant, ces modifications devront porter sur l'un ou plusieurs sujets indiqués spécifiquement aux alinéas 3, 5, 6 de l'article 66 de la Loi, notamment :

- En ce qui a trait aux mises à jour des renseignements qui sont portés sur ces déclarations et avis ou encore les formulaires sur lesquels ceux-ci doivent être présentés (alinéa 3) ;
- Quant au moment à compter duquel les déclarations et avis de modification requis par la Loi sont considérés reçus par le Registre des Lobbyistes (alinéa 5) ;
- Relativement à tout renseignement additionnel que doivent contenir ces déclarations et avis, ce qui confère une large portée aux modifications pouvant être recherchées (alinéa 6) ;

Enfin, à titre d'argument additionnel et « par extension », la modernisation du Registre des lobbyistes et les modifications que l'AQL rechercherait en ce sens pourraient également constituer une « mesure nécessaire à la mise en application de la Loi », et ce, conformément à l'alinéa 7 de l'article 66 précité.

En pareilles circonstances, le Gouvernement n'aurait ultimement qu'à modifier l'actuel *Règlement sur le registre des lobbyistes*.

4,2 *Le Gouvernement peut-il, par voie réglementaire, restreindre la portée de la notion de « titulaire de charge publique », afin que celle-ci vise uniquement les représentations faites à l'endroit des élus, des membres de cabinets ministériels et des hauts fonctionnaires ?*



FASKEN

Les personnes considérées telles des « titulaires de charge » sont définies à l'article 4 de la Loi, de la façon suivante :

4. Sont considérés titulaires d'une charge publique aux fins de la présente loi :

1° les ministres et les députés, ainsi que les membres de leur personnel ;

2° les membres du personnel du gouvernement ;

[...]

4° *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 ;*

5° *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 (chapitre R-9.3).* (Nos soulignements)

Rappelons que le *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, adopté en vertu des alinéas 3 et 7 de l'article 66 de la Loi, est déjà venu préciser le champ d'application de celle-ci.

Ce règlement exclut, notamment, les membres du personnel de certaines personnes et organismes, afin que ces derniers ne soient pas considérés tels des « lobbyistes », aux fins de l'application de la Loi.

Par analogie, et en conférant une interprétation large au terme « personne » énoncé à l'alinéa 3 de l'article 66 de la Loi, nous sommes d'avis que la notion de « personnes » considérées telles des « titulaires de charge publique » pourrait, par voie réglementaire, être restreinte afin que celle-ci exclut certains membres du personnel gouvernemental et, en théorie, ne viser que les élus, les membres de cabinets ministériels et les hauts fonctionnaires.

En effet, dans ce contexte, le Gouvernement « exclur[ait] des personnes, de l'application de la Loi » ou encore « établirait des conditions particulières dans lesquelles [c]es personnes, seraient soumises à son application ».

Ce faisant, les communications orales ou écrites avec ces personnes, exclues de la définition de titulaires de charge publique, ne seraient également plus considérées telles des « activités de lobbyisme » au sens de la Loi.⁷

⁷ Voir l'article 2 de la Loi.

FASKEN

En outre, l'on pourrait soutenir, à titre d'argument additionnel et « par extension », que cette restriction constituerait une « mesure nécessaire à la mise en application de la Loi ».⁸

Ainsi, de manière analogue à ce qui a déjà été fait pour exclure les OBNL des personnes considérées telles des lobbyistes⁹, le Gouvernement pourrait édicter par règlement que, malgré l'article 4 de la Loi, toute personne, membre du personnel gouvernemental, autre que les élus, les membres de cabinets ministériels et des hauts fonctionnaires, n'est pas considérée tels des titulaires de charge publique, au sens de celle-ci, et ce, conformément à l'article 66 de la Loi, alinéas 2 et 7 et que les communications avec elle ne constituent pas des activités de lobbyisme au sens de la Loi.¹⁰

4.3. *Le Gouvernement peut-il, par voie réglementaire, exclure les « activités commerciales¹¹ avec ce dernier » du mandat du Registre et du Commissaire, et ce, afin qu'elles soient plutôt supervisées par l'Autorité des marchés publics, évitant ainsi la double réglementation ?¹²*

La notion d'activité de lobbyisme est définie à l'article 2 de la Loi, dont le libellé est reproduit ci-après :

Constituent des activités de lobbyisme au sens de la présente loi 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 relativement :

1° à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action ;

2° à l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation ;

3° 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 ;

⁸ Voir l'article 66 de la Loi., alinéa 7.

⁹ Voir l'article 1, alinéa 11 du *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.

¹⁰ Le libellé de cette exclusion, le cas échéant, devrait être envisagé et rédigé de manière à respecter l'objectif législatif sous-jacent à la Loi, soit celui de la transparence du lobbyisme au Québec. Nous vous référons à l'article 1 de la Loi.

¹¹ Voir note 3 précitée.

¹² Nous tenons à préciser que notre mandat était limité à l'interprétation de l'article 66 de la Loi et ne visait pas à étudier la légalité, la faisabilité ou l'opportunité de la supervision de ces activités par l'Autorité des marchés publics.

FASKEN

4° à la nomination d'un administrateur public au sens de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (chapitre M-30), ou à celle d'un sous-ministre ou d'un autre titulaire d'un emploi visé à l'article 55 de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ou d'un emploi visé à l'article 57 de cette loi.

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.

(Nos soulignements)

Encore ici, nous vous référons au *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, par lequel le champ d'application de la Loi a déjà été précisée par la voie réglementaire.

La question ainsi formulée par l'AQL nous mène à conclure ce qui suit : Il s'agirait, en l'espèce, d'un cas où le Gouvernement viendrait « exclure » certaines activités de l'application de la Loi ou encore « établi[rai]t des conditions particulières dans lesquelles ces activités sont soumises à son application », et ce, tel que l'autorise spécifiquement l'alinéa 2 de l'article 66 de la Loi.

Au surplus, l'argument avancé ici par l'AQL pourrait s'inscrire en conformité, ici aussi, avec l'esprit de l'article 66 alinéa 7, et ce, puisque cette absence de double réglementation pourrait, en théorie, consister en une mesure « nécessaire » à la mise en application de la Loi.

Considérant ce qui précède, nous sommes d'avis que le Gouvernement pourrait, en théorie, exclure les « activités commerciales du mandat du registre et du Commissaire », conformément à l'article 66 de la Loi, alinéas 2 et 7.

4,4 Le Gouvernement peut-il, par voie réglementaire, « resserrer » de la définition des Organismes à but non-lucratif (« OBNL ») exclus de l'application de la Loi ?

Comme mentionné à la section 4.2 des présentes, les OBNL sont spécifiquement exclus de l'application de la Loi, conformément à l'article 1, alinéa 11 du *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, se lisant comme suit :

1. Malgré l'article 3 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011), ne sont pas considérés lobbyistes aux fins de l'application de cette loi les personnes et organismes énumérés ci-après, de même que les personnes élues ou nommées à l'un de ces organismes et les membres du personnel de ces personnes et organismes : [...]

11. Toute autre personne dont l'emploi ou la fonction consiste à exercer, même d'une manière importante, des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif qui n'est ni constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles, ni formé de membres dont la



FASKEN

majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises. (Nos soulignements)

Force est donc, ici aussi, de conclure que l'article 66 alinéa 2 et 7 autorise le Gouvernement à modifier cette exclusion, par voie réglementaire, puisque, ce faisant, il « exclurait des personnes de l'application de la Loi » ou encore « établirait des conditions particulières dans lesquelles des personnes » seraient soumises à son application.

En outre, l'AQL pourrait soutenir que cette restriction constitue, en fait, une mesure « nécessaire » à la mise en application de la Loi.

Enfin, le Gouvernement n'aurait, en soi, qu'à modifier l'alinéa 11 reproduit ci-haut.¹³

Nous demeurons disponibles afin de répondre à toute question additionnelle que vous pourriez avoir à la suite de la lecture des présentes.

Veillez agréer, Monsieur Gagnon, l'expression de nos salutations distinguées.

FASKEN MARTINEAU DuMOULIN S.E.N.C.R.L., s.r.l.



Audrey Gagnon

¹³ Nous réitérons cependant que le libellé de cette exclusion devrait être rédigé de manière à respecter l'objectif législatif sous-jacent à la Loi, soit celui de la transparence. Nous vous référons à l'article 1 de la Loi.

