

Québec, le 10 juin 2019

Monsieur François Paradis
Président
Assemblée nationale du Québec
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
Bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Il me fait plaisir de vous transmettre, à l'intention des membres de l'Assemblée nationale et comme je me suis engagé à le faire, le présent rapport intitulé **Simplicité, clarté, pertinence, efficacité : Réforme de l'encadrement du lobbyisme**, en vue de soutenir les parlementaires dans leur réflexion et travaux entourant la modernisation de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Ce rapport fait état d'un diagnostic à l'égard de la Loi et d'un énoncé de principes qui propose une refonte complète de cette loi en se basant sur les meilleures pratiques internationales identifiées en matière de transparence des communications d'influence et adaptées au contexte québécois. Nous souhaitons que notre rapport offrira aux parlementaires un portrait juste et honnête des enjeux liés à la Loi et une vision éclairée et moderne des solutions identifiées comme les plus porteuses pour le régime québécois.

Je vous sou mets donc, par la présente, notre rapport à des fins de dépôt officiel auprès des membres de l'Assemblée nationale, à votre plus proche convenance.

En vous remerciant à l'avance pour l'attention que vous porterez à la présente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, la considération de mes sentiments distingués.

Le commissaire au lobbyisme,



Jean-François Routhier

Simplicité Clarté Pertinence Efficacité

RÉFORME DE L'ENCADREMENT DU LOBBYISME

DIAGNOSTIC DE LA LOI

sur la transparence
et l'éthique en matière
de lobbyisme

ÉNONCÉ DE PRINCIPES

fondé sur les
meilleures pratiques
internationales

Simplicité
Clarté
Pertinence
Efficacité

RÉFORME DE L'ENCADREMENT DU LOBBYISME



Mot du commissaire

C'est avec plaisir que je sou mets aux membres de l'Assemblée nationale et comme je me suis engagé à le faire, le présent rapport qui fait état du diagnostic que nous avons posé à l'égard de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, ainsi qu'un énoncé de principes qui propose une refonte complète de cette loi en se basant sur les meilleures pratiques identifiées en matière de transparence des communications d'influence. Ultimement, ce rapport vise à établir une nouvelle législation qui pourra évoluer en fonction des priorités et des enjeux de la société québécoise et qui favorisera, encore davantage, la confiance des citoyens dans les institutions publiques.

Fruit du travail de recherche, de consultation et de rédaction mené depuis plus d'un an par mon équipe et par des experts que nous avons retenus, les deux portions distinctes de ce rapport sont complémentaires et dressent un portrait fidèle du passé de la Loi et de ce que nous estimons essentiel pour son futur.

D'une part, notre diagnostic propose une vue d'ensemble des différents enjeux qui ont été soulevés dans le cadre de l'application de la Loi depuis son adoption, autant sur le plan conceptuel, opérationnel que technique. D'autre part, notre énoncé de principes constitue une étude que nous jugeons exhaustive des meilleures pratiques nationales et internationales en matière d'encadrement du lobbyisme. Il présente des pistes d'une réflexion fondamentale en vue de revoir entièrement le régime d'encadrement actuel pour le rendre conforme aux meilleures pratiques identifiées, en fonction du contexte québécois.

À la lumière de ce rapport, nous souhaitons offrir aux parlementaires un portrait juste et honnête des enjeux reliés à la Loi et une vision éclairée et moderne des solutions identifiées comme les plus porteuses pour le régime québécois. Nous recommandons ainsi à l'Assemblée nationale de mandater une commission afin d'étudier le présent rapport et de formuler des recommandations au gouvernement du Québec en vue d'amorcer une refonte du régime d'encadrement des activités de lobbyisme au Québec.

Ce rapport suscitera des discussions fondamentales, que nous espérons respectueuses et constructives, au sein des membres de l'Assemblée nationale et de la société civile. Nous souhaitons que ces échanges soient tenus le plus rapidement possible et qu'ils permettent d'atteindre un consensus menant, à court terme, à une refonte complète de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Nous jugeons ce dialogue et cette refonte essentiels pour atteindre l'objectif de transparence des activités de lobbyisme en vue de favoriser et maintenir la confiance du public envers les institutions publiques, fondement même de notre mission à titre de personne désignée de l'Assemblée nationale depuis 2002.

Le commissaire au lobbyisme,



Jean-François Routhier
Québec, juin 2019

Remerciements

Nous tenons à remercier chaleureusement M^e Pierre B. Meunier, associé-conseil du cabinet Fasken et M^e Delphine Pittet, avocate, pour leur contribution inestimable à l'énoncé de principes. M^{es} Meunier et Pittet, par leur expertise et leur expérience en matière d'encadrement juridique du lobbyisme, ont travaillé activement aux travaux de recherche et de rédaction de l'argumentaire qui ont mené à l'élaboration des principes que nous avons développés. Nous leur en sommes très reconnaissants.

Nous tenons également à remercier l'ensemble des élus, dirigeants de ministères et organismes et représentants d'organisations qui ont accepté de rencontrer des membres de notre équipe à l'occasion des entrevues visant à documenter le diagnostic. Leur ouverture à discuter des enjeux de l'encadrement du lobbyisme, ainsi que leurs suggestions pour son amélioration, nous ont permis de mieux comprendre leur réalité et de bien orienter nos travaux. Enfin, nous remercions les citoyens qui ont participé aux groupes de discussion organisés pour le compte du Commissaire. Leurs perceptions du lobbyisme et l'expression de leurs attentes ont également grandement contribué aux travaux du diagnostic et de l'énoncé de principes.

Je m'en voudrais de ne pas souligner plus particulièrement la contribution et le travail d'équipe de tous les membres de notre personnel qui ont travaillé, de près ou de loin, à la réalisation de ce rapport. Des entrevues aux travaux de recherche, d'analyse et de rédaction, leur apport fort appréciable témoigne d'un grand professionnalisme. Leur éclairage et leur contribution ont été essentiels à la réalisation de ce rapport.

Le commissaire au lobbyisme,



Jean-François Routhier
Québec, juin 2019

Table des matières

MOT DU COMMISSAIRE.....	III
REMERCIEMENTS.....	V

DIAGNOSTIC DE LA LOI

INTRODUCTION.....	7
I ENJEUX CONTEXTUELS.....	10
II ENJEUX CONCEPTUELS.....	15
III ENJEUX OPÉRATIONNELS ET TECHNIQUES.....	23
CONCLUSION.....	32

ÉNONCÉ DE PRINCIPES

RÉSUMÉ

SOMMAIRE

DÉFINITIONS ET RÉFÉRENCES	36
INTRODUCTION.....	39
RECOMMANDATION DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME.....	40
PRÉAMBULE	41
CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI.....	44
PRINCIPE N° 1	
Définition claire	
Les activités sont clairement définies et visent toute orientation ou décision pertinente pour le public.....	46
PRINCIPE N° 2	
Appel à la base militante	
La loi encadre l'appel au grand public (<i>grassroots</i>).....	49

PRINCIPE N° 3	
Réglementation adaptée	
L'encadrement doit être modulé par voie réglementaire en fonction des institutions et des activités visées.....	52
PRINCIPE N° 4	
Tous les représentants d'intérêts	
La loi vise tous les représentants d'intérêts pertinents	55
PRINCIPE N° 5	
Aucun seuil	
Aucun seuil minimal n'est exigé pour assujettir les activités.....	60
PRINCIPE N° 6	
Toutes les institutions et leurs représentants	
Toutes les institutions publiques et leurs représentants sont visés par la loi	63
PRINCIPE N° 7	
Dialogue citoyen	
La loi assure un espace de dialogue avec les institutions publiques	68
RESPONSABILITÉS ET OBLIGATIONS EN MATIÈRE D'ACTIVITÉS DE LOBBYISME	72
PRINCIPE N° 8	
Inscription obligatoire	
Tout individu ou entité doit être inscrit pour accomplir une activité	74
PRINCIPE N° 9	
Responsabilité des entités	
Les entités sont responsables d'autoriser des intermédiaires à effectuer des activités de lobbying pour leur compte.....	76
PRINCIPE N° 10	
Délégation de responsabilité	
Les entités peuvent déléguer des responsabilités à des représentants externes.....	77
PRINCIPE N° 11	
Cadre éthique et déontologique	
Les activités de lobbying doivent être assujetties à des principes éthiques et des obligations déontologiques.....	81
PRINCIPE N° 12	
Responsabilité conjointe	
Les entités et leurs représentants sont responsables conjointement du respect de la loi.....	82

PRINCIPE N° 13	
Conservation d'informations	
Des exigences de conservation d'informations pertinentes aux activités sont prescrites par règlement	86
PRINCIPE N° 14	
Répondant institutionnel	
Toute institution publique doit désigner un répondant pour l'application de la loi.....	89
PRINCIPE N° 15	
Règles pendant et après un mandat public	
Le régime établit des principes éthiques et des obligations déontologiques pendant et après le mandat des élus et de certains dirigeants des institutions publiques.....	93
RÉGIME DE DIVULGATION	98
PRINCIPE N° 16	
Divulgarion en temps opportun	
Le système de divulgation est efficace et ouvert, et donne accès à des informations pertinentes en temps opportun.....	100
PRINCIPE N° 17	
Pertinence des informations	
Toute information pertinente doit être divulguée.....	103
PRINCIPE N° 18	
Responsabilité administrative	
La loi confie la responsabilité du régime au Commissaire au lobbyisme.....	112
PRINCIPE N° 19	
Divulgarion d'intention et suivi	
La loi doit exiger la divulgation d'intentions ainsi que le suivi des activités de lobbyisme.....	114
PRINCIPE N° 20	
Divulgarion parapluie	
Les organisations peuvent divulguer l'ensemble des activités effectuées par leurs membres	120

RESPECT DU CADRE LÉGISLATIF, RESPONSABILITÉS, POUVOIRS ET DEVOIRS	122
PRINCIPE N° 21	
Responsabilité de l'Assemblée nationale	
L'encadrement du lobbyisme relève de l'Assemblée nationale	124
PRINCIPE N° 22	
Responsabilités du commissaire	
Le commissaire au lobbyisme agit de façon indépendante, en fonction de ses pouvoirs et devoirs	125
PRINCIPE N° 23	
Pouvoirs et devoirs du commissaire	
Les pouvoirs et devoirs du commissaire au lobbyisme sont cohérents avec ceux des autres personnes désignées.....	126
PRINCIPE N° 24	
Pouvoirs de mise en œuvre	
La loi prévoit un ensemble de pouvoirs nécessaires à l'application du régime.....	130
PRINCIPE N° 25	
Sanctions adaptées	
Les sanctions imposées sont proportionnelles et adaptées aux infractions	134
PRINCIPE N° 26	
Formation obligatoire	
Une formation obligatoire peut être imposée comme sanction disciplinaire	135
PRINCIPE N° 27	
Cohérence des délais de prescription	
Les délais de prescription doivent être cohérents.....	139
PRINCIPE N° 28	
Avis et ordonnances	
Le Commissaire peut émettre des avis, des ordonnances et des dispenses	142
PRINCIPE N° 29	
Pouvoir de recommandation	
La loi permet d'émettre des recommandations.....	143
PRINCIPE N° 30	
Mission d'éducation	
La mission du Commissaire inclut un volet éducatif	148

PRINCIPE N° 31	
Régime de formation	
Un régime de formation est introduit pour toutes les parties prenantes	149
PRINCIPE N° 32	
Pouvoir réglementaire	
Un pouvoir réglementaire, assujéti à l'approbation de l'Assemblée nationale, permet d'adapter la loi au besoin	154
PRINCIPE N° 33	
Devoirs et pouvoirs résiduels	
L'Assemblée nationale peut accorder d'autres attributions au commissaire au lobbyisme...	155
PRINCIPE N° 34	
Révision législative	
Un processus de révision et de consultation permet de faire évoluer le régime	157

ANNEXES

RÉFÉRENCES DU DIAGNOSTIC ET DE L'ÉNONCÉ DE PRINCIPES	161
RESSOURCES CONSULTÉES.....	170
MÉTHODOLOGIE	178
ANNEXE A	180
ANNEXE B	187
ANNEXE C	192



Introduction

Une Loi inadaptée à l'évolution du contexte sociopolitique et défailante dans la concrétisation de ses objectifs démocratiques

Méfiance, confusion, complexité, incompréhension, imprécision, incohérence, stigmatisation, inadaptation. Ce ne sont là que quelques qualificatifs qui imposent un diagnostic : la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* présente de lourds problèmes de compréhension et d'application. Depuis plusieurs années, le Commissaire au lobbyisme relève les zones d'ombre et les paradoxes qui minent son application. Ce constat est d'autant plus explicite que cette loi adoptée en 2002 par l'Assemblée nationale se révèle inadaptée à l'évolution du contexte sociopolitique du Québec. Sa refonte s'avère nécessaire pour répondre aux besoins et attentes de toutes les parties prenantes, qu'il s'agisse des lobbyistes, des élus, du personnel des institutions publiques et des citoyens.

Cela dit, avant d'aller plus avant dans l'introduction de ce diagnostic visant à mettre en lumière les lacunes de la Loi pour qu'elle serve mieux ses objectifs démocratiques, rappelons d'abord certains faits. Depuis l'adoption de la Loi en 2002, jamais la nécessité d'une loi encadrant l'exercice des activités de lobbyisme, et d'une personne désignée pour en surveiller l'application, n'ont été remises en question. Au fil des années et du travail soutenu de sensibilisation, de surveillance et de contrôle du Commissaire au lobbyisme ci-après nommé « le Commissaire », la transparence a sans contredit gagné du terrain. Pour s'en convaincre, il suffit de consulter le registre des lobbyistes ou de constater la vigilance d'un nombre croissant d'élus et de membres du personnel des institutions publiques.

Soyons clairs : les principes de légitimité et de transparence, tout comme bon nombre de dispositions de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, demeurent pertinents et ne sont pas remis en question dans ce diagnostic. Notre objectif est de mettre en lumière les éléments qui nuisent à la compréhension et l'application de la Loi, dans la perspective de sa révision.

Défaillances dans l'atteinte des objectifs de légitimité et de transparence

Bilans, analyses et sondages sont sans équivoque : cette Loi qui reconnaît du même souffle la légitimité des communications d'influence menées auprès des institutions publiques et le droit des citoyens d'en être informés n'atteint pas pleinement ses objectifs démocratiques.

Près de dix-sept ans après l'adoption de la Loi, la légitimité du lobbyisme demeure un concept juridique flou qui trouve peu de résonance concrète dans l'esprit d'une grande partie de la population. L'écho péjoratif des termes « lobbyisme » et « lobbyiste » est toujours essentiellement nourri par le manque d'information et la confusion avec des pratiques illégales (corruption, collusion). Dans l'opinion publique, les lobbyistes demeurent généralement stigmatisés, même si la Loi reconnaît comme légitimes leurs activités lorsqu'ils font preuve de transparence.

En ce qui concerne le droit des citoyens d'être informés des communications d'influence menées auprès des décideurs publics, mentionnons que l'étendue des décisions visées par la Loi participe à la dilution de la pertinence des déclarations faites au registre des lobbyistes. À contrario, certaines institutions publiques qui devraient être couvertes par la Loi y échappent, laissant dans l'ombre de nombreuses activités de lobbyisme d'intérêt pour les citoyens. Cet état de fait, ajouté aux multiples problèmes opérationnels auxquels fait face le Commissaire au lobbyisme, compromet l'atteinte pleine et entière de la transparence des activités de lobbyisme.

Cette transparence est fondamentale en démocratie, car elle participe à la mise en œuvre de droits fondamentaux garantis par les chartes canadienne et québécoise, comme le droit à l'information, le droit à la liberté d'expression et le droit de vote.

Diagnostic de la Loi : contexte, concepts et opérations

Synthèse des éléments problématiques qui ont émergé des travaux de réflexions et de consultations menés au cours des années par le Commissaire au lobbyisme, ce diagnostic se divise en trois parties et s'appuie sur :

- divers sondages auprès de citoyens, d'élus, de fonctionnaires et de lobbyistes (printemps 2018);
- des échanges avec le comité consultatif du Commissaire, formé de membres externes dont le conservateur du registre, mais aussi de lobbyistes-conseils, de représentants d'entreprise et d'organisation, de titulaires de charges publiques et de citoyens;

- une vingtaine d'entrevues avec des élus parlementaires et municipaux (été 2018);
- des entretiens avec des lobbyistes-conseils, des représentants d'entreprise et d'organisation ainsi que des titulaires d'emplois supérieurs de l'État québécois (automne 2018);
- les constats effectués à la suite de groupes de discussion avec des citoyens, organisés par une firme indépendante (été 2018).

La méthodologie de ces divers sondages est présentée en annexe.

Premièrement, nous verrons les enjeux soulevés par le contexte d'adoption de la Loi mis en relation avec les objectifs démocratiques de la Loi.

Deuxièmement, nous aborderons les enjeux conceptuels reliés à la complexité du champ d'application de la Loi et ses effets sur les parties prenantes.

Troisièmement, nous mettrons en relief les principaux enjeux opérationnels dans l'application de la Loi et la responsabilité des acteurs concernés par son application et son respect. Les pouvoirs et responsabilités du Commissaire au lobbyisme seront abordés notamment dans la perspective de sa difficulté à faire évoluer le régime d'encadrement prévu par la Loi.

Enfin, dans le but de mettre l'accent sur l'argumentaire qui fonde notre diagnostic, les références bibliographiques, sondages et diverses sources d'information sont disponibles dans la bibliographie et en annexe.

I Enjeux contextuels

Adoptée en période de crise, une loi qui génère méfiance et stigmatisation

PROBLÈMES ABORDÉS

Adoption dans un contexte de crise

Climat de méfiance et amalgame aux pratiques illégales

Incompréhension de la légitimité du lobbyisme

Stigmatisation des lobbyistes

Bénéfices méconnus des parties prenantes

Système punitif et répressif

Inadaptation à l'évolution sociopolitique et institutionnelle du Québec

Résumé

L'adoption de la Loi en 2002 légitime les activités de lobbyisme en obligeant les lobbyistes à faire preuve de transparence, concrétisant ainsi le droit des citoyens d'en être informés. Or, le contexte de crise de son adoption continue de nourrir le climat de méfiance des citoyens à l'égard du lobbyisme et de ceux qui l'exercent auprès des institutions publiques. Près de dix-sept ans plus tard, le lobbyisme a toujours mauvaise presse. Le Commissaire au lobbyisme constate que le contexte d'émergence de la Loi a favorisé la cristallisation d'une perception négative des lobbyistes, même si leurs activités sont légitimes lorsqu'ils les inscrivent au registre des lobbyistes. Malgré le travail de sensibilisation du Commissaire au lobbyisme, le décalage entre le concept de légitimité du lobbyisme édicté par la Loi et la perception des parties prenantes conduit toujours à une stigmatisation des lobbyistes. La dimension punitive de la Loi contribue aussi à l'amalgame du lobbyisme à des activités illégales (corruption, collusion). Pour le Commissaire au lobbyisme, cet état de fait qui perdure depuis plusieurs années découle de l'inadaptation de la Loi à l'évolution sociopolitique et institutionnelle du Québec.

Légitimité et transparence, principes fondamentaux de la Loi

C'est d'une voix unanime qu'en juin 2002, les députés de l'Assemblée nationale adoptent la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Ce faisant, ils conviennent de la nécessité de légitimer les activités de lobbyisme exercées auprès des institutions publiques et du droit des

citoyens d'en être informés, par l'obligation de transparence faite aux lobbyistes. Pour assurer la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme, la Loi prévoit la nomination par l'Assemblée nationale d'un commissaire au lobbyisme chargé de diriger l'institution du même nom. Avec l'adoption d'une loi encadrant le lobbyisme, le législateur s'inscrit dans la tendance des juridictions canadiennes et internationales.

Quand les lobbyistes tentent d'influencer les décisions des élus et du personnel des institutions publiques, au bénéfice d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation à but non lucratif visée, ils doivent s'inscrire au registre des lobbyistes et respecter le *Code de déontologie des lobbyistes*. Le registre des lobbyistes (www.lobby.gouv.qc.ca) concrétise la transparence des activités de lobbyisme.

Les inscriptions au registre doivent refléter l'actualité des activités de lobbyisme menées par les lobbyistes. En le consultant, les citoyens sont informés des communications d'influence des lobbyistes auprès des institutions publiques. Avant que les décisions soient prises, les citoyens peuvent à leur tour interpeller les élus et les fonctionnaires et ainsi prendre part aux processus décisionnels publics. Cette transparence leur permet d'exercer de façon plus éclairée certains des droits fondamentaux de notre société démocratique, comme le droit à l'information, le droit à la liberté d'expression et le droit de vote.

La Loi, réponse à une crise de confiance

Même si elle émerge d'une réflexion préalable, la Loi est adoptée dans la précipitation, en réponse à une crise de confiance des citoyens à l'endroit du gouvernement. En 2002, l'opinion publique est alors choquée de découvrir que certains lobbyistes auraient monnayé leurs accès privilégiés auprès du gouvernement pour faire fructifier des entreprises privées en bénéficiant également de pratiques de rémunération controversée.

En 2002, cette indignation de la population se traduit, entre autres, par le fait qu'une majorité de Québécois (54 %) réclame une « loi pour encadrer le lobbyisme », selon un sondage CROP réalisé quelques mois avant l'adoption de la Loi (Bellavance, 2002). Or, dans la mémoire collective, l'adoption de la Loi est bien loin d'effacer l'association spontanée de malversation à la pratique du lobbyisme.

Cristallisation de la méfiance et de la stigmatisation

Aujourd'hui encore, le lobbyisme a mauvaise presse. La légitimité que confère la Loi aux activités de lobbyisme est en décalage avec la perception négative du public en général. On constate une cristallisation de la méfiance et de la stigmatisation à l'endroit des lobbyistes. L'adoption de la Loi en 2002 a bien peu fait évoluer l'étiquette de malhonnêteté et d'illégalité accolée aux lobbyistes par la population en général.

Même si le Commissaire au lobbyisme agit depuis plusieurs années pour promouvoir la légitimité du lobbyisme exercé en conformité avec la Loi, la perception du public demeure négative. Pourtant, les élus et le personnel des institutions publiques ne peuvent pas prendre des décisions en vase clos, en totale déconnexion des enjeux sociaux. Tout comme la voix des citoyens, l'expertise, les connaissances techniques et les solutions pratiques proposées par les lobbyistes sont nécessaires à la prise de décisions éclairées par les institutions publiques.

Il faut cependant reconnaître que les lobbyistes qui respectent la Loi, et ils sont toujours plus nombreux au fil des années, demeurent la plupart du temps dans l'ombre médiatique. À contrario, les scandales mettant en lumière des lobbyistes qui contreviennent à la Loi font souvent les manchettes, fixant ainsi l'image du lobbyiste à une éthique douteuse et confortant la stigmatisation des lobbyistes sur la place publique.

Légitimité : notion bafouée par l'opinion publique

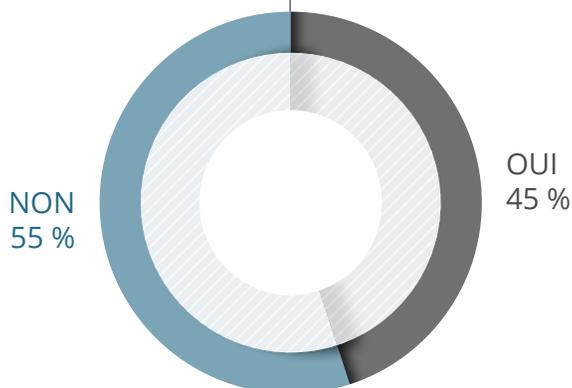
Bien qu'essentielles et reconnues par la Loi, les notions de transparence et de légitimité ne suffisent pas à elles seules à défaire les idées bien ancrées dans l'esprit des citoyens. Année après année, le Commissaire au lobbyisme constate que la méfiance et le cynisme occupent le haut du pavé. Divers sondages en témoignent de façon éloquente.

En 2013, le *Journal de Montréal* révèle que seulement 11 % des citoyens affirment faire confiance aux lobbyistes, ceux-ci arrivant ainsi en 65^e position sur 66 du baromètre de confiance des professions, tout juste devant les vendeurs d'automobiles usagées (Léger, 2013).

Cinq ans plus tard, un sondage CROP mené en avril 2018 pour le Commissaire au lobbyisme dévoile que 55 % des citoyens considèrent que les activités de lobbyisme faites auprès d'institutions publiques ne sont pas légitimes.

Un rapport produit par la firme Synopsis en septembre 2018 apporte un éclairage qualitatif au précédent constat. Issu de la tenue de groupes de discussion, ce rapport révèle que les citoyens voient les lobbyistes comme des manipulateurs qui utilisent des moyens plus ou moins illégaux et immoraux pour influencer les pouvoirs publics. Quant à leurs interlocuteurs, élus et employés des institutions publiques, ils sont souvent perçus comme des « pantins » influençables.

PENSEZ-VOUS QUE LES COMMUNICATIONS D'INFLUENCE EXERCÉES AUPRÈS DES ORGANISMES PUBLICS SONT LÉGITIMES?



Réticence et critique des élus et du personnel des institutions publiques

Un sondage réalisé par le Commissaire au lobbyisme à l'été 2018 auprès d'élus et d'ex-élus aux niveaux parlementaire et municipal est révélateur de la stigmatisation du métier de lobbyiste. Un élu ou fonctionnaire sur quatre remet en question la légitimité même du lobbyisme, et ce, malgré l'existence de la Loi. Certains soutiennent que la terminologie de la Loi, à commencer par les mots « lobbyiste » et « titulaires de charges publiques », participerait aussi à son incompréhension et à la méfiance du public.

Même s'ils adhèrent au principe de transparence, certains élus et fonctionnaires ont critiqué, parfois publiquement et sévèrement, certaines dispositions de la Loi visant son application. Certains remettent l'utilité des dispositions mises en place pour rendre transparentes les activités de lobbyisme, comme le registre des lobbyistes. D'autres rejettent toute forme de responsabilité qui pourrait leur revenir quant au fait de s'assurer du respect de la Loi.

Le manque de compréhension de l'objectif principal de la Loi entre ici en jeu : l'encadrement du lobbyisme devrait viser à rendre transparentes les tentatives d'influencer les décisions des institutions publiques, de leurs dirigeants et représentants, et ce, peu importe la nature de ces influences et que ces tentatives atteignent leur objectif ou non.

Des élus municipaux croient aussi que la transparence peut compromettre certains projets de développement urbain. Quelques-uns ont même avoué contourner la Loi, disant avoir demandé à un lobbyiste de venir le rencontrer pour éviter que ce dernier ait à déclarer ses communications d'influence au registre. Rappelons que le fait de répondre à la demande d'un élu ou d'un membre du personnel d'une institution publique n'est pas une activité de lobbyisme au sens de la Loi. Ici encore, la méconnaissance de la Loi et des mécanismes de protection qu'elle prévoit (comme l'ordonnance de confidentialité), l'insuffisance de certaines dispositions et la complexité de son interprétation favorisent sa critique et son contournement.

Bénéfices méconnus des citoyens et des élus et du personnel des institutions publiques

Les bénéfices démocratiques de l'obligation de transparence faite aux lobbyistes par la Loi n'ont pas été suffisamment perceptibles pour favoriser son appropriation par les citoyens. Rappelons que la transparence des activités de lobbyisme, qui se matérialise par l'inscription au registre des lobbyistes, vise à leur permettre de mieux exercer leur droit à l'information, leur droit à la liberté d'expression et leur droit de vote.

La Loi ne contient aucune disposition donnant au Commissaire au lobbyisme un mandat clair d'éducation à la transparence et la légitimité du lobbyisme. Même si la sensibilisation a toujours fait partie intégrante du travail de l'institution, une disposition précise à cet égard aurait favorisé un meilleur dialogue social et une perception plus positive de la Loi par les parties prenantes.

Loi punitive et inadaptée à l'évolution de la société québécoise

En adoptant la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* en 2002, le législateur conviait la société québécoise à un véritable changement de culture. L'objectif du législateur n'était certes pas de créer une stigmatisation des lobbyistes par une approche exclusivement fondée sur la répression. S'il est vrai que par l'adoption de cette loi le législateur a prescrit un ensemble de règles visant à assurer le sain exercice des activités de lobbyisme, il a aussi reconnu la légitimité du lobbyisme et surtout, le droit pour le citoyen de savoir qui tente d'exercer une influence auprès des institutions publiques. Malheureusement, l'administration d'un système répressif confié au Commissaire au lobbyisme, malgré l'approche de ce dernier basée sur le continuum *convaincre - soutenir - contraindre*, a pu renforcer la perception négative du lobbyisme.

Essentiellement, la Loi prévoit un régime d'inscription obligatoire pour les lobbyistes, un code de déontologie, un Commissaire au lobbyisme chargé de la surveillance et du contrôle des activités auquel on a attribué les pouvoirs d'une commission d'enquête et un régime de sanctions pénales et disciplinaires. Selon les termes mêmes de la Loi, le commissaire doit transmettre au Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) tout dossier dans lequel il constate une infraction à la Loi.

Lors de son adoption en 2002, la Loi est considérée comme étant l'une des plus complètes et englobantes en matière d'encadrement du lobbyisme. Contrairement à d'autres juridictions, elle inclut un plus grand nombre d'actes administratifs et s'applique aussi au secteur municipal. Or, comme nous le verrons dans la deuxième partie de notre diagnostic, l'étendue de ce champ d'application a nuï à la pertinence et à l'objectif de transparence de la Loi. Il en va de même de l'absence d'actualisation et d'arrimage de certaines de ses dispositions à l'évolution de la société québécoise et des pratiques d'encadrement du lobbyisme au Canada et à l'international.

Pour le Commissaire au lobbyisme, cette incapacité de faire évoluer la Loi est en grande partie la cause de l'incompréhension et de la méfiance des parties prenantes, nourrissant ainsi la stigmatisation des lobbyistes.

Bien loin de nous l'idée de remettre en question la nécessité d'un régime d'encadrement obligatoire qui accorde des pouvoirs suffisants pour sanctionner les inconduites. Cependant, il faut voir que ces dispositions punitives induisent une perception négative de l'exercice du lobbyisme.

II Enjeux conceptuels

Un champ d'application confus qui nuit à la transparence

PROBLÈMES ABORDÉS

Clivage entre les objectifs dits « nobles » et les objectifs « mercantiles » des communications d'influence

Champ d'application mal délimité

Encadrement inconsistant et irrégulier

Décalage face aux avancées institutionnelles pour la transparence et l'éthique

Ambiguïté des responsabilités et obligations des acteurs

Résumé

Le champ d'application de la Loi participe aussi à la stigmatisation des lobbyistes. Certaines dispositions favorisent un clivage entre des objectifs et des acteurs perçus comme légitimes et d'autres, suspects, qu'on a jugé nécessaire d'encadrer. Cette situation engendre un déficit de transparence, car certaines communications d'influence demeurent dans l'ombre. Parallèlement, l'étendue des décisions visées par la Loi, sans définitions claires, génère autant d'ambiguïté qu'une surcharge d'informations au registre des lobbyistes. La compréhension et l'application de la Loi sont compromises. D'un côté, des lobbyistes doutent de devoir inscrire des activités qui devraient vraiment l'être; de l'autre, les citoyens se retrouvent devant une surabondance d'informations plus ou moins pertinentes lorsqu'ils consultent le registre des lobbyistes. De plus, la délimitation des institutions publiques visées est problématique et inadaptée, autant du point de vue de la transparence que de l'évolution des institutions de la société québécoise. À cela s'ajoute l'imprécision de certaines expressions qui complique l'interprétation et l'application de la Loi, jouant ainsi en défaveur de la responsabilisation et de l'imputabilité des parties prenantes.

Clivage entre « mauvais » et « bon » lobbyisme

D'emblée, le fait que certains lobbyistes d'organisation n'aient pas à s'inscrire instaure une inégalité de traitement qui renforce les préjugés envers les lobbyistes qui sont visés par la Loi. En vertu du Règlement relatif au champ d'application de la Loi, seuls les lobbyistes d'organismes à but non lucratif (OBNL) constitués à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou majoritairement formés d'entreprises à but lucratif ou de représentants de telles entreprises doivent s'inscrire au registre des lobbyistes.

En 2002, le législateur a orienté l'obligation de transparence selon la provenance des lobbyistes et de leur clientèle (entreprises à but lucratif, syndicats, ordres professionnels) plutôt que d'encadrer la globalité des activités de lobbyisme, selon leur nature, leur pertinence et leur effet sur les institutions publiques et les citoyens.

Encore aujourd'hui, cette orientation du législateur favorise un clivage dans l'opinion publique entre les « mauvais » lobbyistes aux intentions perçues comme « opportunistes » et les bons lobbyistes aux causes considérées « socialement nobles ». L'obligation de divulgation s'applique essentiellement aux activités de lobbyisme qui supposent la recherche d'un bénéfice pécuniaire, corporatif ou personnel.

De toute évidence, cette orientation découle du contexte d'adoption de la Loi en 2002, alors que le gouvernement en crise doit rapidement contrer un scandale en lien avec les bénéfices financiers obtenus par certains lobbyistes d'entreprise. Pour répondre à cette crise, le législateur oriente l'encadrement du lobbyisme vers les individus et tout ce qui gravite autour des intérêts corporatifs.

Atteinte aux objectifs de transparence de la Loi

Dans le but de concrétiser pleinement l'objectif de transparence des communications d'influence, l'enjeu principal de la déclaration au registre devrait être la pertinence des informations pour les citoyens. Or, la Loi vise plutôt la déclaration des orientations économiques et des objectifs corporatifs,

laissant dans l'ombre les communications d'influence d'une partie des OBNL, dont la divulgation est aussi d'intérêt public.

Ce clivage entre les OBNL assujettis et les autres, en plus d'engendrer la confusion et une certaine iniquité d'imputabilité entre les parties prenantes, atteint la cohérence même de la Loi. Le fait que les communications d'influence exercées par des OBNL non assujettis passent inaperçues porte atteinte à l'objectif de transparence de la Loi et au droit des citoyens d'être informés des communications d'influence faites auprès des décideurs publics.

Les citoyens qui ont participé au groupe de discussion tenu par la firme Synopsis à l'été 2018 sont d'avis que la transparence des activités de lobbyisme ne doit pas être la seule obligation des entreprises et des OBNL visés. Selon eux, il importe tout autant que soient divulgués au registre des lobbyistes les finalités monétaires et les objectifs de promotion de valeurs ou causes de l'ensemble des OBNL. Les citoyens nuancent cependant leur point de vue quant aux organismes communautaires qui offrent des services directs à la population et sont en quelque sorte des partenaires de l'État.

Rappelons que le projet de loi n° 56 : *Loi sur la transparence en matière de lobbyisme*, mort au feuillet au terme de la 41^e législature en août 2018, prévoyait d'assujettir toutes les organisations à but non lucratif. À la demande de l'Assemblée nationale, le Commissaire au lobbyisme a procédé, en juin 2016, à une étude sur l'assujettissement de tous les OBNL aux règles d'encadrement du lobbyisme. Cette étude proposait cinq pistes de solution à envisager pour mieux mettre en œuvre l'objectif de transparence de la Loi et le droit à l'information des citoyens.

Champ d'application trop étendu favorisant l'ambiguïté et la confusion

C'est un principe général : le champ d'application d'une loi doit être clairement délimité pour garantir le succès de sa mise en œuvre. Après dix-sept ans d'expérience dans l'application de la Loi, le Commissaire au lobbying constate que la trop vaste étendue de son champ d'application entrave la pleine concrétisation de la transparence des activités de lobbying.

En plus de l'imprécision de certains concepts, l'étendue du champ d'application de la Loi génère un lot d'ambiguïtés qui alimentent la confusion et la désresponsabilisation des parties prenantes.

Décisions visées trop larges, imprécises et inadaptées

Pour concrétiser véritablement l'objectif de transparence, la divulgation des activités de lobbying au registre des lobbyistes doit être arrimée à la notion de pertinence. Autrement dit, les citoyens qui consultent le registre des lobbyistes doivent avoir accès à des informations significatives qui leur permettent de bien comprendre les enjeux auxquels font face les décideurs publics.

La vaste étendue et l'imprécision des décisions visées dans l'article 2 de la Loi donnent lieu à un flot d'informations plus ou moins pertinentes inscrites au registre des lobbyistes. Par exemple, l'absence de définitions claires des termes « influence », « résolution », « orientation » et « autre avantage pécuniaire » rendent l'assujettissement variable et difficile à circonscrire, tant pour les lobbyistes que le Commissaire au lobbying.

Au fil des années, la Loi n'a pas permis d'adapter les décisions visées à l'évolution des pratiques institutionnelles. Par exemple, la Loi englobe sans nuance tous les contrats de gré à gré, les subventions et autres apports financiers. Ces décisions ne font l'objet d'aucune distinction selon les institutions publiques visées, municipales ou provinciales, le type de contrat ou le montant du financement.

Or, les processus d'approbation, les mesures de contrôle en place et les décideurs impliqués peuvent différer grandement selon les institutions visées. Cette absence totale de modulation selon les divers paliers institutionnels fait en sorte que l'information perd en pertinence et en simplicité lorsqu'elle se retrouve inscrite au registre des lobbyistes.

Définition complexe des lobbyistes d'entreprise et d'organisation

Le champ d'application de la Loi détermine les circonstances qui font qu'une personne est lobbyiste lorsqu'elle communique avec un représentant d'une institution publique au bénéfice d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation visée. Dans ces deux derniers cas, l'assujettissement est relatif au fait que le lobbyiste doive analyser s'il fait des activités de lobbying « pour une partie importante », tel que formulé dans la Loi. Depuis plusieurs années, le Commissaire au lobbying constate qu'il s'agit d'un obstacle majeur à la compréhension et à l'application de la Loi par les parties prenantes. Cet aspect est aussi en cause dans l'attrait, pour certains lobbyistes, au contournement de la Loi.



En plus d'engendrer la confusion et de nuire à la transparence par l'analyse complexe qu'elle demande, la « partie importante » a un effet paralysant sur l'application de la Loi. Les problématiques de cet enjeu conceptuel, également opérationnel, seront approfondies au début de la troisième partie du présent diagnostic.

Délimitation contradictoire des institutions publiques et manque de transparence

Parmi les juridictions internationales et nationales, la Loi québécoise qui encadre le lobbyisme est probablement celle qui couvre le plus large spectre d'institutions publiques. Au moment de son adoption en 2002, la Loi vise les institutions publiques parlementaires, gouvernementales et municipales. Elle exclut les réseaux de la santé et de l'éducation. En 2015, le réseau de la santé devient cependant visé par la Loi, à la suite de l'adoption de la *Loi modifiant*

l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales. Par conséquent, les activités de lobbyisme menées auprès des établissements de santé fusionnés en centres intégrés de santé et services sociaux (CISSS) et centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS) ainsi qu'auprès de certains établissements non fusionnés doivent être inscrites au registre des lobbyistes.

Le fait que toutes les municipalités et organismes supramunicipaux soient visés par la Loi assure aux citoyens la régulation des activités de lobbyisme, peu importe où ils résident sur le territoire québécois. Cela dit, la multitude de règlements et procédures variant d'une municipalité à l'autre et l'absence complète de nuance de la Loi fait perdre en pertinence la divulgation d'activités de lobbyisme à l'échelle municipale. L'impossibilité d'adapter les modalités de divulgation des

activités de lobbying auprès des municipalités crée souvent de la confusion, autant pour les lobbyistes et les élus et employés municipaux que pour les citoyens qui consultent le registre.

Malgré la portée très étendue des institutions publiques visées par la Loi, certaines entités sont demeurées paradoxalement exclues de son encadrement. C'est le cas, notamment, du secteur de l'éducation (à l'exclusion du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur) qui n'est pas sujet au cadre législatif, malgré les sommes considérables qui y sont consacrées et que les décisions qui y sont prises concernent directement les citoyens. D'ailleurs, lors du groupe de discussion tenu à l'été 2018, ceux-ci déplorent que ce secteur soit exclu du champ d'application de la Loi, d'autant plus que le réseau de la santé et des services sociaux en fait désormais partie. Pour leur part, les élus parlementaires et municipaux interrogés lors des entrevues menées à l'automne 2018, se disent majoritairement favorables à l'assujettissement de ce secteur public.

Les problématiques liées à la délimitation des institutions et titulaires de charges publiques sont, en un certain sens, contradictoires. D'un côté, la vaste étendue des institutions visées rend l'application de la Loi plus complexe, puisqu'elle doit être comprise par des milieux profondément différents. De l'autre, le champ d'application devrait, pour être cohérent avec l'esprit de la Loi, inclure réellement l'ensemble des institutions publiques et ainsi rendre transparentes toutes les activités de lobbying. Cette dualité s'ajoute aux facteurs d'incompréhension et d'interprétation de la Loi qui ont compromis en partie sa mise en œuvre et son respect.

Exclusions et avis du Commissaire : manifestations du manque de clarté de la Loi

Les exclusions prévues à l'article 5 de la Loi sont, par leur existence même, contradictoires avec l'objectif de transparence de la Loi. Elles témoignent du manque de clarté et de précision de la Loi et perpétuent la confusion et la déresponsabilisation des parties prenantes.

Certains lobbyistes, élus ou employés des institutions publiques tentent de se défilier de leurs obligations et responsabilités respectives en étirant l'interprétation de certaines exceptions. D'autres ne savent tout simplement pas comment déterminer leur situation et sont confus quant à leurs activités.

De plus, le Commissaire au lobbying a dû publier de nombreux avis d'interprétation pour compenser le manque de clarté de plusieurs concepts ou dispositions. Or, de tels avis du Commissaire au lobbying devraient s'avérer exceptionnels. Pour ajouter à cette confusion, le conservateur du registre des lobbyistes dispose aussi du pouvoir de produire des avis d'interprétation concernant l'inscription au registre.

Décalage de la Loi face aux avancées institutionnelles pour la transparence et l'éthique

Depuis l'adoption de la Loi en 2002, le Québec s'est doté ou a réactualisé plusieurs lois et mécanismes de régulation pour répondre à certaines situations problématiques relatives à la transparence et à l'éthique dans les institutions publiques. Pensons, par exemple à la *Loi sur les contrats et organismes publics*,

à la *Loi sur le financement des partis politiques* ou encore aux règles imposées par le Conseil du trésor aux organismes publics, notamment quant aux vérifications à effectuer dans le cadre de l'octroi de tout contrat public.

N'ayant pas été réformée depuis son adoption, la Loi s'applique toujours sans nuance et se révèle en décalage par rapport aux avancées en matière d'éthique, d'intégrité et de transparence que ces différentes normes visent à mettre en œuvre.

La Loi perd d'autant plus en pertinence que son absence d'arrimage à ces normes tend parfois à dédoubler ou à superposer la divulgation d'informations à l'égard d'autres processus de transparence et d'éthique. Son application interfère parfois avec des situations qui sont déjà rendues transparentes par le biais d'autres processus de divulgation.

Ce décalage sociojuridique et politique embrouille la compréhension et l'application de la Loi, ajoutant ainsi à son incohérence.

Manque d'imputabilité des bénéficiaires des activités de lobbyisme

La Loi instaure un manque d'imputabilité des lobbyistes, des élus et du personnel des institutions publiques. D'abord, en ce qui concerne le lobbyisme effectué pour le compte de clients, d'entreprises ou d'organisations visées, la Loi et le *Code de déontologie des lobbyistes* ci-après nommé « le Code » reportent toutes les obligations sur les individus.

La Loi encadre les individus qui tentent d'influencer les institutions publiques sans se soucier des entités bénéficiaires, créant ainsi un manque d'imputabilité de ceux-ci. En cas de manquement à la Loi, ce sont les lobbyistes qui sont accusés et, le cas échéant, sanctionnés. Il s'agit ici d'un non-sens puisque les individus qui font des activités de lobbyisme le font très rarement pour leur propre compte, mais bien pour une entité qui en bénéficie.

Dans ces circonstances, il apparaît incohérent que seul l'individu qui accomplit les activités assume les risques et soit imputable en totalité du respect de la Loi. Même si le « plus haut dirigeant » d'une entreprise ou d'une organisation visée se voit conférer une obligation individuelle pour inscrire « ses » lobbyistes, l'entité bénéficiaire doit aussi être imputable. De plus, même si elle donne une part de responsabilité à l'entité dans l'activité de lobbyisme, la notion de « plus haut dirigeant » dans la procédure d'inscription des lobbyistes d'entreprise et d'organisation a pour effet de complexifier la tâche des lobbyistes. Ils ont parfois du mal à se conformer aux règles en raison de leur incapacité d'amener le plus haut dirigeant à accomplir ses obligations propres, puisque celui-ci est généralement leur supérieur hiérarchique.

Ajoutons que le DPCP soutient qu'au sens de la Loi, il est techniquement quasi-impossible de sévir à l'encontre d'un lobbyiste d'entreprise ou d'organisation alors que son plus haut dirigeant est responsable de son inscription. Au surplus, selon les nombreux commentaires de lobbyistes, les plus hauts dirigeants procèdent rarement eux-mêmes à l'inscription de tous les mandats et le processus pour déléguer ce pouvoir est laborieux.

Déresponsabilisation des institutions et des décideurs publics

La Loi ne donne pas clairement de responsabilités à l'État, aux institutions publiques et aux titulaires de charges publiques à l'égard de la transparence des activités de lobbyisme. Cette responsabilité est évoquée seulement en filigrane à l'article 1 par l'affirmation du droit des citoyens d'être informés des communications d'influence faites auprès des institutions publiques.

Même si les élus et les employés des institutions publiques sont les mandataires des citoyens et les interlocuteurs des lobbyistes, la Loi ne leur confère pas clairement de responsabilité de s'assurer que ceux qui tentent de les influencer sont inscrits au registre des lobbyistes. Les lobbyistes portent donc seuls les obligations de transparence prévues par la Loi, alors que ceux qui en font l'objet sont les seuls imputables devant les citoyens.

Cette situation semble expliquer le détachement de certains élus et membres du personnel des institutions publiques à l'égard de la mise en œuvre de la Loi. Les diverses consultations menées par le Commissaire au lobbyisme, notamment à l'automne 2018, ont révélé qu'encore plusieurs élus et fonctionnaires ne se sentent pas responsables d'assurer le respect de la Loi.

Par ailleurs, plusieurs élus parlementaires et municipaux interrogés se disent en désaccord avec l'idée que la Loi leur donne une responsabilité formelle d'assurer son respect. Si certains d'entre eux craignent que ces obligations freinent l'accès des citoyens aux élus, d'autres affirment redouter la multiplication des exigences légales et des pressions sociales, par exemple sur la fonction de député ou de maire. Bref, en l'absence d'obligation formelle dans la Loi, il semble qu'encore trop d'élus et d'employés des institutions publiques

n'assument pas leur part de responsabilité d'assurer la transparence des communications d'influence pour la mise en œuvre du droit à l'information des citoyens.

Principaux interlocuteurs des lobbyistes qui visent à influencer leurs décisions, les élus et le personnel des institutions publiques sont aux premières loges des activités de lobbyisme. D'ailleurs, lors des entrevues menées par le Commissaire, la majorité affirme faire régulièrement l'objet d'activités de lobbyisme dans le cadre de leurs fonctions. Or, même si le Commissaire au lobbyisme a intensifié la sensibilisation des élus et du personnel des institutions publiques sur le rôle qu'ils ont à jouer pour assurer le respect de la Loi, un trop grand nombre demeure encore peu enclin à passer à l'action et l'absence d'obligation en ce sens conforte cette inertie.

Pour leur part, les citoyens qui ont participé aux groupes de discussion en 2018 sont d'avis que les titulaires de charges publiques ne devraient pas être des interlocuteurs passifs des lobbyistes. Ils estiment qu'ils sont responsables de s'assurer du respect de la Loi et de comprendre qui s'adresse à eux, entre autres en vérifiant l'inscription des lobbyistes au registre et la nature de leurs mandats.

Ces mêmes citoyens croient aussi que les élus et fonctionnaires doivent, dans une optique de recherche du bien commun, diversifier leurs rencontres et s'entretenir autant avec les groupes qui ne sont pas du même avis qu'eux qu'avec ceux qui partagent leurs opinions ou



qui ont plus de moyens pour effectuer des représentations. Ultimement, ils demandent que les titulaires de charges publiques agissent comme gardiens de l'intérêt public et assurent l'équité entre les différents intérêts.

Même si les activités de sensibilisation menées par le Commissaire ont donné de bons résultats au fil des ans, un plus grand respect de la Loi implique nécessairement un partage des responsabilités et un engagement important des élus et du personnel des institutions publiques envers la transparence et le droit à l'information des citoyens.

Des élus et employés des institutions publiques aussi lobbyistes?

La Loi impose certaines restrictions d'exercer des activités de lobbyisme aux élus et employés des institutions publiques quittant leurs fonctions. Ces règles d'après-mandat sont essentielles et se justifient pleinement. Elles visent à éviter que les anciens titulaires de charges publiques se placent en situation

de conflit d'intérêts réel ou apparent. Il est toutefois inconséquent que la Loi n'interdise pas formellement aux élus et employés des institutions publiques d'être aussi lobbyistes pendant leur mandat public.

Même si les élus et les fonctionnaires sont assujettis à d'autres codes de régulation, un code d'éthique par exemple, ces derniers varient d'une juridiction à l'autre. Par exemple, au niveau municipal, chaque municipalité doit déterminer son propre cadre éthique. Par conséquent, on constate un manque d'uniformité des exigences formulées à l'endroit des élus et des membres du personnel des institutions publiques relativement à l'exercice d'activités de lobbyisme. Bien que la Loi sur le lobbyisme ne prévoit pas d'interdictions relatives à l'exercice d'activités de lobbyisme par des représentants des institutions publiques, la moitié des élus interrogés à ce sujet en 2018 se sont dits défavorables à un changement à cet égard.

III Enjeux opérationnels et techniques

De multiples difficultés et contraintes dans l'application de la Loi

PROBLÈMES ABORDÉS

Notions imprécises

Difficultés d'interprétation et d'application

Registre des lobbyistes : boulet technologique

Ambiguïté des responsabilités et obligations des acteurs

Inadaptation et méconnaissance du régime d'encadrement

Résumé

Comme nous l'avons évoqué précédemment, la notion de « partie importante », qui vise à établir si une personne est lobbyiste d'entreprise ou d'une organisation à but non lucratif visée, paralyse l'application de la Loi. Subjective, cette notion porte à confusion et rend l'opérationnalisation de la Loi extrêmement complexe. Pour en favoriser l'analyse, le Commissaire au lobbyisme a produit des avis d'interprétation qui ont cependant fait l'objet de contestation devant les tribunaux. À plusieurs égards, la confusion engendrée par la « partie importante » entrave les objectifs de transparence de la Loi. De même, le registre des lobbyistes, qui doit concrétiser la transparence, est un outil déficient depuis de trop nombreuses années. On ne compte plus les récriminations justifiées des diverses parties prenantes. L'application de la Loi est aussi minée par des sanctions pénales inadaptées aux types d'infraction commis par les lobbyistes. De surcroît, lorsqu'un lobbyiste est reconnu coupable, le caractère dérisoire des amendes sape la crédibilité de la Loi. À ces enjeux opérationnels et techniques s'ajoute un délai de prescription trop court pour permettre l'aboutissement de plusieurs enquêtes ainsi que l'absence de mandat clair d'éducation et d'un pouvoir de recommandation conféré par la Loi au Commissaire au lobbyisme.

« Partie importante » : écueil majeur à l'opérationnalisation de la Loi

La définition d'un lobbyiste d'entreprise et d'un lobbyiste d'organisme à but non lucratif visé comporte la notion de « partie importante », soit le seuil à partir duquel les communications d'influence doivent être divulguées au registre des lobbyistes. Depuis l'adoption de la Loi, il s'agit d'un écueil prédominant pour le Commissaire au lobbyisme chargé d'assurer le respect de la Loi.

Concrètement, il s'agit pour le lobbyiste de déterminer s'il fait des activités de lobbyisme « pour une partie importante » pour le compte d'une entreprise ou d'un OBNL visé. Comme la Loi ne donne aucune définition de cette notion fondamentale à son application, la confusion et l'ambiguïté règnent, ouvrant ainsi la porte à autant de confusion que d'échappatoires pour les lobbyistes. Conformément au pouvoir que lui confère la Loi, le Commissaire au lobbyisme a produit des avis d'interprétation (2003-01, 2005-07) permettant aux lobbyistes de déterminer s'ils exercent des activités « pour une partie importante ». Fondés sur une approche qualitative et quantitative, ces avis ont cependant fait l'objet de nombreuses questions et ont fini par être contestés devant les tribunaux.

Compréhension et application laborieuses pour les parties prenantes

En avril 2017, le jugement Cliche, rendu par la Cour d'appel du Québec (2017, QCCA 668), a ajouté à la complexité de l'interprétation de la « partie importante », rendant toujours plus laborieuses la compréhension et l'application de la Loi.

En plus d'accroître l'ambiguïté chez les lobbyistes, la « partie importante » complique le travail de l'équipe du Commissaire, qui doit souvent accompagner des individus pour déterminer s'ils doivent inscrire leurs activités au registre des lobbyistes.

Pour les élus et employés des institutions publiques, cette ambiguïté législative engendre confusion et malaise, car ils ne sont jamais certains de la conformité des communications d'influence dont ils font l'objet. À tort ou à raison, il est possible que des lobbyistes affirment qu'ils ne font pas de lobbyisme « pour une partie importante » pour justifier l'absence d'une inscription au registre. En réaction à cette situation, et par crainte de se faire pointer du doigt, certains élus ou employés des institutions publiques exigent des lobbyistes qu'ils soient inscrits au registre, partie importante ou non, afin de protéger leurs processus décisionnels.

La dimension fortement subjective de cette notion complique également le travail d'enquête du Commissaire au lobbyisme et celui du DPCP qui doivent être en mesure de déterminer si un individu pourra invoquer avec succès le fait qu'il n'a pas à s'inscrire en raison de cette notion de « partie importante ».

Pourtant, la Loi est claire. L'article 25 stipule que « nul ne peut exercer des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique s'il n'est inscrit sur le registre des lobbyistes relativement à ces activités ». Il s'agit d'une interdiction formelle et la notion de « partie importante » ne se veut pas une exception à l'exigence de l'article 25. Si tous les éléments de preuve sont présents (activité de lobbyisme, auprès d'un titulaire d'une charge publique, sans être inscrit au registre), l'infraction peut être constatée sur-le-champ par le Commissaire au lobbyisme. Or, la « partie importante »

constitue actuellement un moyen de défense qu'une personne peut invoquer, et doit prouver, advenant le cas où on lui reproche de ne pas être inscrite au registre des lobbyistes.

Disparité avec les lobbyistes-conseils et manque de transparence

En plus d'être extrêmement difficile à appliquer et à calculer, la notion de « partie importante » donne lieu à des disparités quant à l'inscription des mandats au registre des lobbyistes. Ce seuil, qui s'applique uniquement aux lobbyistes d'entreprise et d'organisation, crée une distinction avec les lobbyistes-conseils pour qui la « partie importante » ne s'applique pas.

Ajoutons aussi que cette notion dénature l'objectif de transparence de la Loi. Les activités de lobbyisme qui ne se qualifient pas comme étant exercées « pour une partie importante » demeurent inconnues du public puisqu'elles n'apparaissent pas au registre.

À cet égard, les citoyens rencontrés lors d'un groupe de discussion tenu en 2018 considèrent qu'une personne qui tente d'influencer les décideurs publics devrait s'inscrire au registre, peu importe la fréquence de ses représentations.

Registre des lobbyistes : outil déficient de la transparence

D'entrée de jeu, insistons sur le fait que le Commissaire au lobbyisme se réjouit de la présentation à l'Assemblée nationale, par la ministre de la Justice, du 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. Depuis plusieurs années, le Commissaire au lobbyisme réclamait l'administration du registre des lobbyistes avec le souci de répondre aux besoins des utilisateurs, qu'il s'agisse des lobbyistes, des élus, du personnel des institutions publiques ou des citoyens.

Cela dit, il importe de faire un bref survol des problématiques majeures auxquelles fait face le Commissaire au lobbyisme depuis l'adoption de la Loi.

Le registre des lobbyistes est l'outil qui matérialise l'objectif de transparence de la Loi. Il contient les déclarations des lobbyistes concernant les décisions qu'ils tentent d'influencer auprès des institutions publiques. Depuis l'adoption de la Loi, l'inscription des lobbyistes au registre des lobbyistes a augmenté lentement, mais de façon constante au fil des années. En 2002-2003, le registre comptait 288 lobbyistes actifs et en 2018-2019, en date du 31 mars, on y dénombrait 13 759 lobbyistes.

Or, le Commissaire au lobbyisme répète ce paradoxe depuis nombre d'années : le registre des lobbyistes fait entrave aux objectifs de transparence de la Loi. Sa gestion par une autre entité, son obsolescence technologique, la complexité de son processus d'inscription et de sérieuses lacunes liées à la pertinence des informations et sa mise en valeur pour le citoyen ne permettent pas au registre de matérialiser pleinement la transparence.



Il est clair pour nous que cette structure bicéphale a prouvé son inefficacité. Conjuguée à une complexité technique importante lors de l'inscription des mandats, elle a généré des tracasseries administratives inutiles pour tous les lobbyistes québécois au cours des dernières années, malgré toute la diligence qu'on attend généralement d'une organisation gouvernementale.

- M^e Michel Binette, président de l'Association québécoise des lobbyistes (Cision, 19 avril 2018)



Administration du registre des lobbyistes par une autre entité : confusion et inefficacité

Depuis l'adoption de la Loi, la gestion du registre des lobbyistes par une autre entité que le Commissaire au lobbyisme fait entorse à la compréhension et l'application de la Loi. En 2002, la Loi confie l'administration du registre des lobbyistes à l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers, de la Direction des registres et de la certification du ministère de la Justice qui agit à titre de Conservateur du registre des lobbyistes. Le législateur prend alors cette décision pour assurer la mise en place du registre des lobbyistes dans les plus brefs délais.

Au cours des années, la pratique a démontré que le partage des responsabilités d'administration de la Loi entre le Conservateur et le Commissaire au lobbyisme n'est pas optimal et a engendré la confusion et l'exaspération des parties prenantes et à plus forte raison, les lobbyistes.

Registre des lobbyistes : boulet technologique pour l'application de la Loi

La technologie du registre n'a pratiquement pas évolué depuis sa mise en œuvre il y a près de dix-sept ans. Depuis de nombreuses années, ce système désuet ne répond plus aux besoins des lobbyistes, des élus et du personnel des institutions publiques, des citoyens ainsi que du Commissaire au lobbyisme dans l'accomplissement de son mandat de surveillance.

Les innombrables écueils technologiques auxquels se heurtent les lobbyistes lors de l'inscription au registre nourrissent la résistance de certains à s'inscrire et complexifient le travail de ceux qui doivent y faire régulièrement des avis de modification.

Ce boulet technologique, qui s'alourdit année après année, contribue sans contredit au contournement de la Loi de certains lobbyistes. Pour leur part, les lobbyistes qui inscrivent souvent des mandats demandent l'implantation d'un registre plus convivial et moderne. Dès l'adoption du projet de loi n° 6, l'équipe du Commissaire au lobbyisme amorcera la concrétisation de cette nouvelle plateforme de la transparence fondée sur la vision du Commissaire au lobbyisme privilégiant une expérience des utilisateurs axée sur la simplicité, la clarté, la pertinence et l'efficacité.

Modalités et configuration du registre : pierres d'achoppement à la transparence

On ne compte plus les modalités et éléments de configuration qui compliquent l'inscription des lobbyistes au registre et sa consultation par les autres parties prenantes. Pour les citoyens, la consultation du registre est d'emblée décourageante, autant par l'absence d'ergonomie du site Web, le visuel et la lenteur rébarbatifs du moteur de recherche, que par la pertinence des informations qu'on y trouve.

Les citoyens sont à la fois confrontés au manque d'informations pertinentes qu'à une déconcertante surcharge de celles-ci, plus ou moins déclarées au moment opportun, en vertu des délais maximaux prévus par la Loi.

Résultat? Les citoyens sont confus et ignorent ce qu'ils doivent vraiment savoir pour interpeller à leur tour les décideurs publics.

Mentionnons aussi que les délais maximaux d'inscription variant de 30 à 60 jours selon le type de lobbyiste et de mandat nuisent grandement à la transparence. Ce décalage entre la réalisation de l'activité et l'inscription au registre ne correspond pas à l'objectif d'informer le citoyen en temps opportun des activités de lobbyisme, pour qu'il puisse y réagir. Dans les faits, au moment où l'activité est déclarée, il est malheureusement permis de croire que dans plusieurs cas, la décision qu'on aura tenté d'influencer sera déjà prise.

Les informations contenues dans la déclaration d'un lobbyiste ne permettent pas de comprendre réellement la portée ou le poids relatif d'une activité de lobbyisme comparativement à une autre ou dans l'espace

démocratique global. La divulgation d'une activité de lobbyisme, peu importe la quantité d'information qu'elle comporte, peut mettre en œuvre les droits démocratiques des citoyens seulement si elle est significative pour eux, s'ils y retrouvent l'information leur permettant d'avoir une réflexion éclairée et de faire des choix conséquents. Les citoyens consultés par le Commissaire en 2018, aux fins de ce diagnostic, estiment que la transparence des activités de lobbyisme doit se traduire de diverses manières, entre autres :

- la divulgation des activités sur un site ouvert et public;
- l'identification claire des parties prenantes;
- le dévoilement des intentions finales, des intérêts et motifs;
- la divulgation de montants en jeu;
- la présence d'indications quant à la fréquence et l'intensité des communications d'influence réalisées.

Ces commentaires de citoyens indiquent que leurs attentes sont relativement élevées en matière de divulgation d'information concernant les activités de lobbyisme.

Sanctions inadaptées à la Loi et ses objectifs démocratiques

À première vue, la Loi semble donner au Commissaire au lobbyisme une variété intéressante de recours pour sanctionner les lobbyistes qui contreviennent à la Loi. Or, il n'en est rien. Le régime de sanctions est parsemé d'incohérences et de failles majeures qui minent le respect de la Loi et freinent son application.

Le régime de sanctions pénales de la Loi permet de punir certains actes, comme exercer des activités de lobbyisme sans être inscrit au registre. Or, la Loi prévoit plusieurs autres situations pour lesquelles un lobbyiste peut

se retrouver en contravention, comme une inscription tardive ou l'omission involontaire de certains renseignements dans la déclaration du mandat au registre. Ces infractions, de nature plutôt administrative, doivent aussi être sanctionnées sur le plan pénal. Le fait que le Commissaire au lobbyisme ne puisse pas adapter ses recours selon la gravité du manquement nuit à l'application de la Loi. En entrevue, un élu a même comparé cette situation au fait de « tirer une mouche avec un bazooka ».

Même si le Commissaire au lobbyisme constate une infraction administrative, il doit tout de même transmettre son rapport au DPCP. Cette situation, en plus d'augmenter le coût global de l'application de la Loi, peut mener à un procès et contribue à engorger le système de justice pénale pour sévir « administrativement » à l'encontre d'un lobbyiste.

La Loi confère aussi au Commissaire au lobbyisme le pouvoir d'imposer des mesures disciplinaires contre un lobbyiste lorsqu'il constate que celui-ci manque de façon grave ou répétée aux obligations qui lui sont imposées par la Loi ou le Code. Le Commissaire peut alors interdire l'inscription du lobbyiste au registre des lobbyistes ou ordonner la radiation de toute inscription relative à ce lobbyiste. Même si ce pouvoir participe au mandat de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme, le Commissaire au lobbyisme demeure limité dans son action. La Loi ne lui permet pas d'adapter ou de moduler les mesures disciplinaires en tenant compte d'autres facteurs que celui d'interdire l'activité de lobbyisme pendant une période déterminée.

Inadéquation des amendes selon les infractions

Un lobbyiste qui contrevient aux dispositions de la Loi ou du Code est passible d'une amende de 500 \$ à 25 000 \$. À première vue, cette fourchette monétaire apparaît raisonnable et laisse croire que le montant des amendes imposées fluctuera d'un dossier à l'autre, selon la nature ou la gravité de la contravention en cause. Or, à ce jour, aucune amende pénale imposée en vertu de la Loi n'a excédé 500 \$, sauf une seule exception, à 1000 \$.

Quelques citoyens qui ont participé aux groupes de discussion souhaiteraient que le montant des amendes soit ajusté en fonction de la taille ou des revenus de l'entreprise, par souci d'équité de l'impact entre les petites entités et les grandes multinationales.

Une amende aussi minime que 500 \$ ne permet pas d'obtenir l'effet d'exemplarité recherché par l'imposition d'une sanction pénale. Elle ne dissuade pas les lobbyistes délinquants de contrevenir à la Loi. Par ailleurs, elle peut laisser croire à la population ou aux lobbyistes qui ne se conforment pas à leurs obligations qu'une infraction à la Loi n'est pas grave. Dans ces circonstances, la finalité de la Loi qui vise à renforcer la confiance dans les institutions publiques la confiance à l'égard des institutions publiques peut difficilement être atteinte.

Mais pour mettre de l'ordre dans l'univers du commerce de l'influence politique, Québec lui a donné l'équivalent d'un couteau à beurre.

(Lagacé, 2011)

Comme il demeure fondamental qu'il y ait des conséquences aux manquements mineurs à la Loi ou au Code, il serait davantage approprié que le Commissaire dispose d'un pouvoir de sanctions administratives pécuniaires. Plusieurs élus parlementaires et municipaux interrogés se sont montrés favorables à l'instauration d'un tel pouvoir de sanctions administratives pour le Commissaire, puisque cela permettrait de désengorger le système de justice et d'adapter la nature de la sanction associée à une infraction, en fonction de sa gravité ou de la récidive. Certaines juridictions canadiennes encadrant le lobbyisme prévoient l'imposition de sanctions administratives aux lobbyistes qui manquent à leurs obligations.

Délai de prescription trop court, mécanisme de sanction inopérant

Tout comme pour l'administration du registre, le Commissaire accueille avec grand enthousiasme le projet de loi n° 6 déposé le 13 février 2019 par le gouvernement, qui prévoit l'allongement du délai de prescription applicable à la prise d'une poursuite pénale.

Attendu depuis de nombreuses années, le délai de trois ans à compter de la connaissance par le poursuivant de la perpétration de l'infraction permettra au Commissaire de mener à terme un plus grand nombre d'enquêtes.

L'allongement des délais devrait permettre au Commissaire de pouvoir sévir de manière à assurer un plus grand respect de la Loi, ce qu'il a du mal à faire depuis son adoption. Actuellement, le Commissaire au lobbyisme dispose d'un an à compter de la date de la perpétration de l'infraction pour effectuer une enquête et produire un rapport d'enquête étoffé au DPCP afin que celui-ci dépose des accusations à l'intérieur de ce même délai d'un an. Extrêmement court, ce délai de prescription rend le mécanisme de sanctions pénales très difficile à appliquer. Il empêche le Commissaire de mener à terme plusieurs dossiers d'enquête. Environ 60 % des manquements constatés à la Loi sont prescrits au moment où ils sont constatés, la connaissance de la perpétration d'une infraction à la Loi intervenant généralement plusieurs mois après sa commission, alors que dans certains cas, le délai de prescription est écoulé. Même lorsque la connaissance du Commissaire intervient à l'intérieur du délai, le temps requis pour mener à bien une enquête fait souvent en sorte que le mécanisme de sanction devient carrément inopérant.

Absence de mandat formel d'éducation à la Loi

À titre de personne désignée par l'Assemblée nationale pour assurer le respect de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, le commissaire au lobbyisme est investi de pouvoirs d'inspection et d'enquête. Bien que ces pouvoirs soient fondamentaux à sa mission, la Loi ne donne pas au commissaire au lobbyisme de mandat formel d'éducation. Pourtant, en adoptant la Loi, l'intention du législateur était d'instaurer une nouvelle culture de la transparence des communications d'influence, jusqu'alors exercées dans l'ombre. Or, comment donner plein effet à la Loi, et maintenir la confiance des citoyens, si ses dispositions demeurent généralement méconnues des parties prenantes?

« Si on entendait davantage parler du Commissaire, on aurait davantage confiance. »

– Citoyenne participant à un groupe de discussion en 2018.

Les citoyens qui ont pris part aux groupes de discussion tenus en 2018 expriment d'ailleurs que le fait de savoir que le Commissaire au lobbyisme fait son travail de surveillance des activités de lobbyisme est susceptible d'accroître leur confiance envers les institutions publiques.

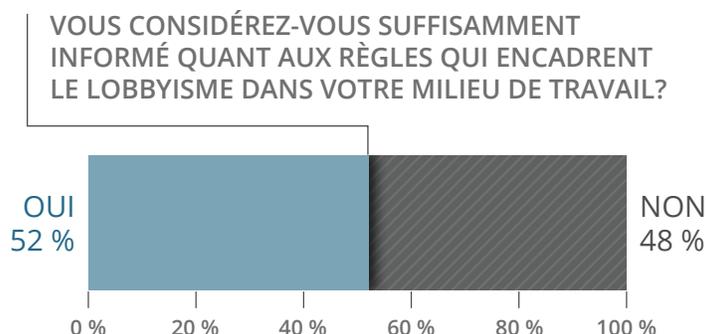
Certes, au cours des années, le Commissaire au lobbyisme a intensifié la sensibilisation des citoyens et de toutes les parties prenantes, mais il semble que ce ne soit pas suffisant pour que s'opère un véritable changement de paradigme concernant l'encadrement du lobbyisme et le rôle du Commissaire au lobbyisme.

Pour leur part, comme le démontre le graphique ci-dessous sur les données recueillies lors d'un sondage en 2018 auprès d'élus du personnel des institutions publiques, seulement un sur deux se considère suffisamment informé quant aux règles qui encadrent le lobbyisme dans son milieu de travail.

Toutes les activités de communication effectuées au cours des dernières années ont 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. Le fait d'offrir de l'information et de la formation sur le régime d'encadrement est donc au cœur de la mission du Commissaire. Malgré cela, la Loi demeure muette quant à une mission d'éducation claire et quant à des obligations de formation pour les parties prenantes. Une meilleure connaissance des dispositions de la Loi est susceptible d'améliorer la conformité, et donc de favoriser la déclaration de mandats au registre.

Absence de pouvoir de recommandation du Commissaire au lobbyisme

Malgré les multiples formations dispensées par le Commissaire depuis 2002, les parties prenantes de la Loi demandent régulièrement un accompagnement plus personnalisé pour bien comprendre leurs responsabilités et obligations à l'égard de la Loi et du Code. Or, lors de ses interventions en surveillance ou en enquête, il arrive au Commissaire de faire certains constats quant à une application déficiente du régime d'encadrement.



Même s'il remarque ces lacunes, contrairement par exemple au Vérificateur général ou au Protecteur du citoyen, le Commissaire n'a pas le pouvoir formel d'émettre les recommandations qui s'imposent auprès des titulaires de charges publiques et des lobbyistes. Ainsi, le Commissaire ne peut pas agir formellement en prévention auprès des lobbyistes et des élus et du personnel des institutions publiques.

Certains élus parlementaires ou municipaux considèrent qu'un pouvoir de recommandation du commissaire serait une bonne façon d'aider les parties prenantes de la Loi à améliorer leurs pratiques.

Ce pouvoir devrait s'inscrire dans le prolongement de la mission d'éducation clairement prévue à la Loi, dans la poursuite d'une approche autant éducative que coercitive.

L'atteinte de la meilleure transparence possible implique que les citoyens soient informés des activités de lobbyisme, mais également des manquements constatés à la Loi et au Code. Aucune disposition de la Loi ne permet au Commissaire de rendre publics certains renseignements susceptibles d'éclairer les citoyens lorsque des manquements sont constatés. Cette réalité est contradictoire avec l'objectif de transparence visé par le législateur. Sans un pouvoir clair de diffuser ces informations, la transparence devient plus difficile à concrétiser pour le Commissaire au lobbyisme.

Absence de mécanisme efficace de révision de la Loi

Comme nous l'avons démontré, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme est une Loi fondamentale pour la démocratie québécoise. Lors de son adoption en 2002, la Loi répond au contexte de crise. Or, la Loi n'a pas suivi l'évolution de la société québécoise et de ses institutions publiques. Par conséquent, il est toujours plus ardu pour le Commissaire au lobbyisme d'assurer son application.

La procédure de révision prévue dans la Loi est problématique à plusieurs égards. D'abord, elle prévoyait seulement un examen de la Loi, cinq ans après son entrée en vigueur. Dans les faits, cet examen unique s'est avéré insuffisant pour assurer l'évolution de la Loi. Le Commissaire avait alors formulé des demandes d'amélioration, mais aucune suite n'a été donnée à ces propositions. Depuis, plusieurs tentatives ont été entreprises par le Commissaire pour suggérer des modifications à la Loi, sans succès. Des modifications ont été proposées en 2015 avec le projet de loi n° 56. Ce projet est toutefois mort au feuillet en août 2018, lors du déclenchement des élections provinciales.

Considérant que le lobbyisme est un concept lui-même en constante mutation, il serait souhaitable qu'un processus de révision périodique de la Loi soit effectué par une commission parlementaire compétente.

De plus, il faudrait que le processus de révision inclue l'obligation de faire le suivi des recommandations formulées. En effet, bien que la procédure de révision ait été respectée par le dépôt d'un rapport après cinq ans de mise en œuvre de la Loi, celle-ci n'a pas pour autant été modifiée.



Conclusion

Une Loi qui doit être réformée : le Commissaire au lobbyisme propose un énoncé de principes pour guider la réflexion des parlementaires

Les principes de légitimité et de transparence qui déterminent la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* sont inhérents au bon fonctionnement de notre démocratie. En 2002, l'adoption de de cette Loi, et la désignation d'un commissaire au lobbyisme pour en assurer le respect, a contribué à mettre au jour autant le caractère incontournable des activités de lobbyisme dans le fonctionnement de l'État que le droit des citoyens d'en être informés au moment opportun. Cette transparence, qui doit se matérialiser par l'inscription au registre des lobbyistes, vise à mettre en œuvre des droits fondamentaux garantis aux citoyens par les chartes canadiennes et québécoises : droit à l'information, droit à la liberté d'expression et droit de vote. Or, le Commissaire au lobbyisme constate d'expérience que cette Loi est problématique à plusieurs égards.

Sans conteste, il demeure essentiel d'encadrer les activités de lobbyisme, mais la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* doit être révisée pour atteindre pleinement ses objectifs démocratiques. Comme nous l'avons largement exposé au cours de ce diagnostic, de multiples problèmes contextuels, conceptuels et opérationnels entravent l'interprétation et l'application de la Loi. Les lobbyistes qui respectent la Loi demeurent stigmatisés par la perception du public qui associe toujours à tort leur pratique à la malversation. Certains élus et membres du personnel des institutions publiques demeurent perplexes ou se déresponsabilisent face au rôle qu'ils ont à jouer pour assurer le respect de la Loi. Quant aux citoyens, ils sont généralement confus face à la Loi. D'ailleurs, le registre des lobbyistes n'est pas l'outil qu'il devrait être pour concrétiser pleinement la transparence et fournir aux citoyens des informations pertinentes qui leur permettent de bien comprendre les enjeux des communications d'influence.

Plusieurs élus, organisations et lobbyistes ont salué l'initiative du Commissaire au lobbyisme de procéder à une consultation des parties prenantes en 2018 pour la réalisation de son diagnostic de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.

Le travail de modernisation de la Loi souhaité par le Commissaire au lobbyisme relève ultimement des parlementaires et de leur volonté d'assurer pleinement la transparence des communications d'influence.

Dans le but de favoriser la réflexion des parlementaires sur les principes qui pourraient guider l'adoption d'une nouvelle loi encadrant le lobbyisme, le Commissaire au lobbyisme a travaillé à l'élaboration d'un énoncé de principes fondé sur les meilleures pratiques nationales et internationales, tout en l'adaptant au contexte des institutions québécoises.

C'est à cet énoncé de principes, qui vise à éclairer les parlementaires en vue de favoriser un consensus sur les orientations qui devraient, de l'avis du Commissaire, être favorisées pour la réforme de la Loi, qu'est consacré le second volet de ce rapport.

**Recommandations du Commissaire au lobbyisme
du Québec concernant les principes à
adopter pour un régime d'encadrement fondé
sur la simplicité, la clarté, la pertinence et
l'efficacité afin d'assurer la plus grande
transparence des activités de lobbyisme
pour le public et de favoriser sa confiance
dans les institutions québécoises.**

SIMPLICITÉ

Un régime fondé sur des concepts simples, qui facilite la divulgation en temps opportun des activités de lobbyisme et qui est adapté à la réalité des institutions publiques.

CLARTÉ

Un régime qui établit clairement la légitimité des activités de lobbyisme, le droit d'accès aux institutions, la nécessité de préserver un espace de dialogue entre l'État et ses citoyens et la responsabilité partagée des parties prenantes envers la transparence.

PERTINENCE

Un régime dont le principal fondement est la pertinence de la divulgation des activités de lobbyisme pour le public, par toutes les personnes qui les accomplissent, afin d'en assurer la pleine transparence et de favoriser la confiance du public.

EFFICACITÉ

Un régime qui met en œuvre un processus et des outils de divulgation modernes et conviviaux, axés sur les besoins des utilisateurs, et qui établit des mesures et des pouvoirs d'application efficaces et cohérents.

Énoncé de principes

Sommaire

LA LOI DOIT ÉTABLIR UN CADRE DE TRANSPARENCE DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME FONDÉ SUR LA SIMPLICITÉ ET LA CLARTÉ DES RÈGLES APPLICABLES, LA PERTINENCE DE L'INFORMATION POUR LE CITOYEN ET L'EFFICACITÉ D'OPÉRATION POUR LES USAGERS

Ainsi, afin de répondre aux préoccupations et aux intérêts des citoyens du Québec et de maintenir et favoriser leur confiance dans les institutions publiques, et en se fondant sur :

- l'étude des meilleures pratiques identifiées aux niveaux national et international en matière d'encadrement du lobbyisme;
- la nécessité d'adapter ces pratiques au contexte québécois, notamment quant aux activités, aux personnes et aux institutions visées, quant à la terminologie employée et à la volonté de favoriser un encadrement positif et moderne des activités de lobbyisme;
- le diagnostic que le Commissaire au lobbyisme a effectué à l'égard de l'application de l'actuelle *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, adoptée en 2002;

le Commissaire au lobbyisme du Québec recommande à l'Assemblée nationale de mandater une commission afin d'étudier les principes suivants et de formuler des recommandations au gouvernement du Québec en vue d'amorcer une refonte du régime d'encadrement des activités de lobbyisme au Québec.

PRÉAMBULE

Cette section présente le préambule, qui sert de fondement aux principes apparaissant dans les sections suivantes

A		Accès aux institutions	Toute personne doit avoir accès aux institutions publiques.	Qu'il est dans l'intérêt public que tous aient accès aux institutions publiques afin de participer aux orientations et aux décisions de ces institutions.
B		Utilité des représentations	Les représentations d'intérêts contribuent aux orientations et aux décisions des institutions publiques.	Que les représentations effectuées auprès des élus, dirigeants et membres du personnel des institutions publiques contribuent généralement à apporter des éléments d'information et de compréhension utiles à la réflexion et à la prise de décision.
C		Transparence	Les activités de lobbyisme pertinentes pour le public doivent être transparentes.	Qu'afin de favoriser l'exercice des droits fondamentaux des citoyens et de maintenir leur confiance envers les institutions publiques, l'État et les institutions publiques doivent assurer la transparence des représentations d'intérêts pertinentes pour le public qui visent à exercer une influence sur les orientations ou les décisions de ces institutions et constituent dès lors des activités de lobbyisme.
D		Activités légitimes	La transparence et la saine pratique assurent la légitimité.	Que la transparence et la saine pratique de ces activités de lobbyisme les rendent légitimes.
E		Responsabilité partagée	La transparence est une responsabilité partagée entre toutes les parties prenantes.	Que toutes les parties prenantes aux activités de lobbyisme, incluant les entités et leurs représentants d'intérêts, les bénéficiaires de ces activités et les institutions publiques, ont une responsabilité partagée d'en assurer la transparence au bénéfice du public.
F		Régime obligatoire	L'encadrement doit être obligatoire et respecté.	Qu'afin d'assurer la transparence des activités de lobbyisme, l'État doit maintenir un régime obligatoire comprenant des règles de divulgation et un cadre éthique et déontologique ainsi que les pouvoirs nécessaires pour en assurer le respect.
G		Pertinence de l'information	Le régime d'encadrement doit se fonder sur la divulgation d'informations pertinentes en temps opportun.	Que ce régime d'encadrement des activités de lobbyisme doit se fonder sur la pertinence de leur divulgation afin que tous en soient adéquatement informés en temps opportun.
H		Adapté à la réalité	Le régime doit être adapté à la réalité des activités et des institutions.	Que ce régime d'encadrement doit être adapté à la réalité des activités de lobbyisme effectuées auprès des différents niveaux d'institutions publiques et en fonction de la nature de ces activités.
I		Cohérence	Le régime doit être simple, clair et cohérent avec son environnement.	Que dans une volonté de simplicité, de clarté, de pertinence et d'efficacité, ce régime doit être cohérent avec les autres régimes de transparence et d'intégrité mis en place par les institutions publiques.
J		Dialogue citoyen	L'État doit assurer un espace de dialogue libre et équitable avec ses citoyens.	Que l'État doit maintenir un espace de dialogue équitable et accessible avec ses citoyens et, qu'à cette fin, le régime d'encadrement des activités de lobbyisme ne doit pas indûment restreindre l'accès aux institutions publiques.

CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI

Cette section vise à énoncer clairement le champ d'application du régime d'encadrement, incluant les activités, les institutions, les personnes et les entités visées par ce régime

1		Définition claire	Les activités sont clairement définies et visent toute orientation ou décision pertinente pour le public.	<p>Définir comme activité de lobbying pertinente pour le public et exiger la divulgation de :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ toute intervention, directe ou par personne interposée, auprès d'une institution publique ■ ayant pour but de suggérer ou modifier le développement, la teneur, la formulation ou la mise en œuvre de toute forme d'orientation législative, réglementaire, stratégique ou administrative ■ ou d'influencer le processus décisionnel d'une institution publique concernant tout apport financier, contrat, permis ou autre autorisation déterminés par la loi ou par règlement, ainsi que la nomination de toute personne à une fonction clé au sein de l'État.
2		Appel à la base militante	La loi encadre l'appel au grand public (grassroots).	Encadrer les activités de lobbying effectuées par un appel au grand public (grassroots).
3		Réglementation adaptée	L'encadrement doit être modulé par voie réglementaire en fonction des institutions et des activités visées.	Établir, par règlement, des règles spécifiques et adaptées concernant l'assujettissement et la divulgation de certaines activités de lobbying effectuées auprès des différents niveaux d'institutions publiques, concernant notamment toute forme d'apport financier, contrat, permis ou autre forme d'autorisation qu'il est pertinent d'encadrer.
4		Tous les représentants d'intérêts	La loi vise tous les représentants d'intérêts pertinents.	Encadrer les activités de lobbying exercées par tout représentant d'intérêts agissant pour le compte d'un individu ou d'une entité de quelque nature que ce soit, incluant tout groupement d'entités.
5		Aucun seuil	Aucun seuil minimal n'est exigé pour assujettir les activités.	Ne prévoir aucun seuil minimal d'activités pour que la loi trouve application, ni aucune exigence de rémunération d'un représentant d'intérêts.
6		Toutes les institutions et leurs représentants	Toutes les institutions publiques et leurs représentants sont visés par la loi.	Viser toutes les institutions publiques et tous les élus, dirigeants et membres du personnel de ces institutions auprès desquels des activités de lobbying peuvent être accomplies, incluant l'appareil législatif, exécutif et administratif, aux niveaux provincial et municipal.
7		Dialogue citoyen	La loi assure un espace de dialogue avec les institutions publiques.	<p>Exclure les représentations d'intérêts effectuées sans intermédiaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ par un individu, ou un groupe d'individus, pour faire valoir ses droits ou intérêts propres à titre de citoyen ou de contribuable de l'État; ■ par une entité, dans son rôle de citoyen ou de contribuable de l'État, pour faire valoir ses droits ou intérêts propres lorsque son intervention est spécifiquement prévue ou requise par une loi et accomplie conformément aux processus déterminés; ■ par un organisme communautaire offrant principalement des services de soutien directement au public.

RESPONSABILITÉS ET OBLIGATIONS EN MATIÈRE D'ACTIVITÉS DE LOBBYISME

Cette section renferme les principes liés aux obligations et responsabilités des parties prenantes aux activités de lobbyisme

8	 Inscription obligatoire	Tout individu ou entité doit être inscrit pour accomplir une activité.	Exiger de tout individu ou entité désirant accomplir, avec ou sans intermédiaire, des activités de lobbyisme, qu'il s'enregistre au système de divulgation établi par la loi.
9	 Responsabilité des entités	Les entités sont responsables d'autoriser des intermédiaires à effectuer des activités de lobbyisme pour leur compte.	Attribuer à l'entité représentée la responsabilité d'autoriser tout représentant d'intérêts à accomplir des activités de lobbyisme pour son compte et celle d'assurer la divulgation, la véracité, la fiabilité et le suivi des activités de lobbyisme effectuées par ses représentants d'intérêts internes.
10	 Délégation de responsabilité	Les entités peuvent déléguer des responsabilités à des représentants externes.	Attribuer au représentant d'intérêts externe la responsabilité d'assurer la divulgation, la véracité, la fiabilité et le suivi des activités de lobbyisme effectuées pour le compte de son client.
11	 Cadre éthique et déontologique	Les activités de lobbyisme doivent être assujetties à des principes éthiques et des obligations déontologiques.	Établir un cadre éthique et déontologique applicable aux entités et aux représentants d'intérêts relativement à la divulgation, à l'accomplissement et au suivi des activités de lobbyisme, de façon à maintenir les plus hauts standards d'intégrité et de professionnalisme et à favoriser la confiance des citoyens dans les institutions publiques.
12	 Responsabilité conjointe	Les entités et leurs représentants sont responsables conjointement du respect de la loi.	Attribuer conjointement au représentant d'intérêts et à l'entité dont il est administrateur, associé, dirigeant, employé ou membre, la responsabilité de s'assurer du respect du cadre éthique et déontologique pour l'accomplissement d'activités de lobbyisme par ce représentant d'intérêts.
13	 Conservation d'informations	Des exigences de conservation d'informations pertinentes aux activités sont prescrites par règlement.	Prescrire par règlement des exigences de conservation d'informations pertinentes aux activités de lobbyisme accomplies, à des fins de vérification ou d'enquête.
14	 Répondant institutionnel	Toute institution publique doit désigner un répondant pour l'application de la loi.	Désigner le principal dirigeant de toute institution publique, ou toute personne au sein de cette institution à qui il aura délégué cette responsabilité, comme répondant pour l'application et le respect de la loi au sein de cette institution.
15	 Règles pendant et après un mandat public	Le régime établit des principes éthiques et des obligations déontologiques pendant et après le mandat des élus et de certains dirigeants des institutions publiques.	Prévoir un régime établissant des obligations de divulgation et de confidentialité, un cadre éthique et déontologique ainsi que des interdictions spécifiques applicables aux activités de lobbyisme exercées par des élus ou des dirigeants désignés d'institutions publiques, pendant et après la fin de leur mandat ou leurs fonctions auprès des institutions publiques avec lesquelles ils ont eu ou ont entretenu des liens ou des rapports officiels. Le régime doit aussi permettre au commissaire au lobbyisme d'accorder une dispense partielle ou totale de telles obligations, règles ou interdictions lorsque cela n'est pas contraire à l'esprit de la loi.

RÉGIME DE DIVULGATION

Cette section introduit les principes reliés au régime de divulgation des activités de lobbyisme

16		Divulgation en temps opportun	Le système de divulgation est efficace et ouvert, et donne accès à des informations pertinentes en temps opportun.	Établir un système de divulgation obligatoire et public des activités de lobbyisme, basé sur des données ouvertes et donnant accès gratuitement, en tout temps, à des informations pertinentes et vérifiables permettant à toute personne de connaître et de comprendre les activités de lobbyisme effectuées et d'y réagir en temps opportun.
17		Pertinence des informations	Toute information pertinente doit être divulguée.	Exiger la divulgation de toute information pertinente, notamment l'identité des représentants d'intérêts et des entités effectuant ou bénéficiant des activités de lobbyisme, les institutions publiques visées et toute information, de nature financière ou autre, jugées pertinentes pour comprendre les objectifs de l'activité de lobbyisme et les moyens déployés pour son accomplissement.
18		Responsabilité administrative	La loi confie la responsabilité du régime au Commissaire au lobbyisme.	Confier la responsabilité et l'administration du système de divulgation au Commissaire au lobbyisme.
19		Divulgation d'intention et suivi	La loi doit exiger la divulgation d'intentions ainsi que le suivi des activités de lobbyisme.	Exiger la divulgation de toute intention d'exercer des activités de lobbyisme et le suivi de toute activité effectuée, notamment lorsqu'elles sont exercées auprès de tout élu ou d'un dirigeant désigné d'une institution publique.
20		Divulgation parapluie	Les organisations peuvent divulguer l'ensemble des activités effectuées par leurs membres.	Permettre à une entité de divulguer, pour un mandat spécifique, l'ensemble des activités de lobbyisme effectuées par les individus ou entités qui en sont membres, en assumant pour leur compte la responsabilité et la conformité de ces activités de lobbyisme.

RESPECT DU CADRE LÉGISLATIF, RESPONSABILITÉS, POUVOIRS ET DEVOIRS

Cette section couvre la portion administrative des principes, notamment les pouvoirs et devoirs, les régimes de sanction et certaines obligations du Commissaire au lobbyisme du Québec

21		Responsabilité de l'Assemblée nationale	L'encadrement du lobbyisme relève de l'Assemblée nationale.	Affirmer que l'encadrement des activités de lobbyisme effectuées envers les institutions publiques relève des pouvoirs de l'Assemblée nationale, maintenir les responsabilités du commissaire au lobbyisme à titre de personne désignée pour exercer les fonctions prévues à la loi.
22		Responsabilités du commissaire	Le commissaire au lobbyisme agit de façon indépendante, en fonction de ses pouvoirs et devoirs.	Prévoir les attributions du commissaire au lobbyisme de façon à assurer l'indépendance de ses actions, son impartialité et l'équité de ses décisions, et prévoir l'établissement par l'Assemblée nationale de ses pouvoirs, de son mode de nomination, de remplacement et de rémunération ainsi que le mode de financement et de reddition de ses activités.
23		Pouvoirs et devoirs du commissaire	Les pouvoirs et devoirs du commissaire au lobbyisme sont cohérents avec ceux des autres personnes désignées.	Prévoir des pouvoirs et devoirs pour le commissaire au lobbyisme adaptés à sa fonction et cohérents avec ceux des autres personnes désignées de l'Assemblée nationale.
24		Pouvoirs de mise en œuvre	La loi prévoit un ensemble de pouvoirs nécessaires à l'application du régime.	Maintenir pour le commissaire au lobbyisme et les personnes qu'il désigne les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête ainsi que les pouvoirs d'enquête, de vérification et d'inspection, et introduire le pouvoir de faire des demandes péremptoires de produire des renseignements ainsi que celui de rendre publics certains rapports et certaines recommandations ou sanctions, lorsque jugé pertinent pour l'application de la loi.

	MOTS CLÉS	SOMMAIRE	ÉNONCÉ
25	 Sanctions adaptées	Les sanctions imposées sont proportionnelles et adaptées aux infractions.	Maintenir un régime de sanctions pénales et disciplinaires et introduire un régime de sanctions administratives pécuniaires, proportionnelles et adaptées à la nature et à la gravité des infractions, permettant la gradation des sanctions et leur publicité lorsque jugé pertinent pour l'application de la loi.
26	 Formation obligatoire	Une formation obligatoire peut être imposée comme sanction disciplinaire.	Accorder au commissaire, à même son pouvoir de sanction disciplinaire, la capacité d'imposer une formation obligatoire pour tout représentant d'intérêts.
27	 Cohérence des délais de prescription	Les délais de prescription doivent être cohérents.	Établir un régime de prescription adapté à la nature des infractions prévues par la loi et cohérent avec les régimes similaires existant au Québec.
28	 Avis et ordonnances	Le Commissaire peut émettre des avis, des ordonnances et des dispenses.	Prévoir un pouvoir du Commissaire d'émettre des avis interprétatifs, des lignes directrices et des ordonnances visant l'interprétation, l'application et le respect de la loi, ainsi qu'un pouvoir de dispense à l'égard de la publication d'informations relatives à des activités de lobbying lorsque leur divulgation peut être préjudiciable à un individu, une entité ou une institution publique.
29	 Pouvoir de recommandation	La loi permet d'émettre des recommandations.	Accorder au Commissaire un pouvoir d'émettre des recommandations à une institution publique, un représentant d'intérêts et toute autre personne ou entité afin d'assurer le respect de la loi, des principes éthiques et des obligations déontologiques prévus par celle-ci.
30	 Mission d'éducation	La mission du Commissaire inclut un volet éducatif.	Introduire spécifiquement une mission d'éducation pour le Commissaire au lobbying et lui donner l'obligation d'offrir aux institutions publiques, aux représentants d'intérêts et aux citoyens un programme et des outils de formation et d'éducation sur le régime d'encadrement établi par la loi.
31	 Régime de formation	Un régime de formation est introduit pour toutes les parties prenantes.	Introduire un régime de formation des élus et des dirigeants désignés des institutions publiques, la formation continue des représentants d'intérêts externes et la responsabilité, pour toute entité inscrite, d'offrir une telle formation à ses représentants d'intérêts internes.
32	 Pouvoir réglementaire	Un pouvoir réglementaire, assujéti à l'approbation de l'Assemblée nationale, permet d'adapter la loi au besoin.	Prévoir un pouvoir réglementaire, assujéti à l'approbation de l'Assemblée nationale, permettant d'adapter et de faire évoluer efficacement le cadre législatif en fonction des meilleures pratiques en matière d'encadrement d'activités de lobbying et des attentes de la société.
33	 Devoirs et pouvoirs résiduels	L'Assemblée nationale peut accorder d'autres attributions au commissaire au lobbying.	Prévoir pour le commissaire au lobbying tout autre devoir, pouvoir ou fonction que l'Assemblée nationale juge nécessaire afin de s'assurer du respect de la loi.
34	 Révision législative	Un processus de révision et de consultation permet de faire évoluer le régime.	Établir un processus périodique et obligatoire de révision de la loi ainsi qu'un mécanisme de représentation et de consultation permettant au Commissaire de formuler, en temps opportun, des recommandations auprès d'une commission ou de toute instance appropriée relevant de l'Assemblée nationale.



Définitions et références

Note au lecteur sur la terminologie employée dans cet énoncé de principes

Tel qu'illustré dans le diagnostic déposé par le Commissaire, le lobbyisme au Québec est perçu de manière négative au sein de la population, malgré la légitimité que la Loi lui confère. Dans sa réflexion pour l'énoncé de principes, le Commissaire s'est donc intéressé à ce phénomène ainsi qu'aux pistes d'actions possibles pour y remédier.

Inspiré par la formulation adoptée par la communauté européenne, laquelle se démarque par son approche positive des activités de lobbyisme (Commission européenne, 2016), le Commissaire propose ici quelques changements de vocabulaire qui se matérialiseront tout au long de l'énoncé de principes.

D'abord, en utilisant le vocable « représentant d'intérêts » en lieu et place de « lobbyiste », le Commissaire est d'avis que cette expression évoque une image plus positive et plus juste des individus, et leur retire une étiquette stigmatisée, tout en évoquant mieux la nature des activités de tous les individus visés par cette expression.

Ainsi, le lobbyiste-conseil sera qualifié de « représentant d'intérêts externe », puisque les clients pour lesquels il œuvre font appel à une ressource externe pour réaliser leurs activités de lobbyisme. Le lobbyiste d'entreprise et le lobbyiste d'organisation sont quant à eux regroupés sous le vocable « représentant d'intérêts interne », puisqu'ils sont rattachés, par un lien d'emploi ou autrement, à une entité pour laquelle ils effectuent leurs activités. Considérant les constats de son diagnostic, le Commissaire ne voit aucune distinction pertinente à faire entre ces deux types de représentants internes.

La terminologie proposée tend à utiliser un vocabulaire non connoté, pour ainsi favoriser une appréciation objective des activités de lobbyisme et, par le fait même, améliorer la perception du public en cette matière. Tout en reconnaissant la nature des activités de lobbyisme, le Commissaire est d'avis que le vocable utilisé reflète davantage le paysage social québécois et la multitude d'interactions et de représentations qui se produisent entre la société et les institutions publiques.

Enfin, lorsque le texte fait référence au régime d'encadrement du Québec, nous avons utilisé certains termes génériques mieux compris dans l'espace public, tels qu'« institution publique » pour référer aux ministères, organismes, municipalités et autres institutions visés, ainsi qu'« élus, dirigeants et membres du personnel des institutions publiques », en remplacement de l'expression « titulaires de charges publiques », souvent jugée trop hermétique.

Définitions et références

Afin d'aider le lecteur dans la consultation du présent document et de le guider dans les références utilisées, les termes suivants sont définis et utilisés afin d'alléger le texte. De plus, le Commissaire a prévu en annexe certains documents de référence que le lecteur pourra consulter. Une liste des législations et des ouvrages consultés est jointe à la bibliographie, à la fin du présent document.

American Bar Association : Association du barreau des États-Unis, section Administrative Law and Regulatory Practice

Initiative conjointe (IC) : Groupe de travail mené par Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation et Open Knowledge International. Ces organisations non gouvernementales ont pour but commun d'étudier la transparence des gouvernements et des institutions gouvernementales mondiales ainsi que de formuler des recommandations quant à l'élaboration de législations en la matière.

Normes ou N# : Normes (*Standards*) proposées par l'Initiative conjointe dans son document *International Standards for Lobbying Regulation* (Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation et Open Knowledge International, 2015), reproduites et numérotées à l'Annexe A du présent document.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : Organisation de coopération et de développement économiques dont la mission est de promouvoir les politiques qui améliorent le bien-être économique et social partout dans le monde.

Lignes directrices ou LD# : Lignes directrices proposées par l'OCDE dans son document *Transparence et Intégrité dans les pratiques de Lobbying* (OCDE, 2013), reproduites et numérotées à l'Annexe B du présent document.

Shareholder Association for Research and Education (SHARE) : Association œuvrant dans les services d'investissement responsables, la recherche et l'éducation. Travaille avec un réseau d'investisseurs institutionnels en les aidant à devenir des propriétaires engagés ainsi qu'à élaborer et à mettre en œuvre des politiques et des pratiques d'investissement responsables.

Sunlight Foundation : Organisation américaine utilisant les technologies civiques, les données ouvertes, l'analyse des politiques et le journalisme pour rendre le gouvernement et la politique plus responsables et transparents pour tous.

Lignes directrices ou LD# : Lignes directrices proposées par la Sunlight Foundation sur son site Web, reproduites et numérotées à l'Annexe C du présent document.



Introduction

Le présent énoncé de principes est fondé sur l'ensemble des travaux réalisés par l'équipe du Commissaire au lobbyisme depuis bientôt un an. Il fait état des constats du Commissaire quant aux éléments sur lesquels un consensus se dégage au sein de la communauté internationale, de chercheurs et d'experts, d'homologues des autres provinces canadiennes et de plusieurs juridictions européennes ou américaines quant aux fondements d'un encadrement moderne et efficace des activités de lobbyisme exercées auprès des décideurs publics.

Ces constats ont été nourris par les recherches et analyses effectuées par l'équipe du Commissaire et les experts qu'il a retenus, par les rencontres et discussions tenues auprès de dizaines d'élus, de titulaires de charges publiques, d'entreprises, d'organisations et de lobbyistes actifs, ainsi que par les commentaires recueillis auprès de groupes de discussion auxquels des citoyens ont été invités à participer.

Cet énoncé est donc le fruit d'une recherche approfondie, appuyée par l'expérience du Commissaire qui administre la Loi depuis bientôt dix-sept ans. Il se fonde notamment sur les lignes directrices (LD) et normes (N) énoncées par des organisations internationales indépendantes, telles que l'OCDE et l'Initiative conjointe, qui visent notamment à favoriser la transparence des gouvernements et institutions gouvernementales à travers le monde.

Ces organisations ont mis à la disposition des États des listes de recommandations, principes et bonnes pratiques qu'elles jugent pertinents de considérer lorsqu'une juridiction souhaite mettre en place un régime efficace d'encadrement des activités de lobbyisme. Ces lignes directrices et normes sont reproduites intégralement en annexes au présent énoncé de principes.

C'est dans cette volonté de proposer aux parlementaires québécois un ensemble de principes et de bonnes pratiques, adaptés à la réalité de la société québécoise, que le Commissaire a entrepris ce vaste exercice de réflexion et qu'il en arrive aujourd'hui à formuler des recommandations, dans le but de susciter un consensus sur les grandes orientations qui devraient façonner une réforme de la Loi actuelle.

Recommandation du Commissaire au lobbyisme

La Loi doit établir un cadre de transparence des activités de lobbyisme fondé sur la simplicité et la clarté des règles applicables, la pertinence de l'information pour le citoyen et l'efficacité d'opération pour les usagers.

Ainsi, afin de répondre aux préoccupations et aux intérêts des citoyens du Québec et de maintenir et favoriser leur confiance dans les institutions publiques, et en se fondant sur :

- l'étude des meilleures pratiques identifiées aux niveaux national et international en matière d'encadrement du lobbyisme;
- la nécessité d'adapter ces pratiques au contexte québécois, notamment quant aux activités, aux personnes et aux institutions visées, quant à la terminologie employée et à la volonté de favoriser un encadrement positif et moderne des activités de lobbyisme;
- le diagnostic que le Commissaire a effectué à l'égard de l'application de l'actuelle *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, adoptée en 2002;

le Commissaire au lobbyisme du Québec recommande à l'Assemblée nationale de mandater une commission afin d'étudier les principes suivants et de formuler des recommandations au gouvernement du Québec en vue d'amorcer une refonte du régime d'encadrement des activités de lobbyisme au Québec.



Préambule

Le régime d'encadrement proposé des activités de lobbyisme devrait reconnaître :

-  **A.** Qu'il est dans l'intérêt public que tous aient accès aux institutions publiques afin de participer aux orientations et aux décisions de ces institutions;
-  **B.** Que les représentations effectuées auprès des élus, dirigeants et membres du personnel des institutions publiques contribuent généralement à apporter des éléments d'information et de compréhension utiles à la réflexion et à la prise de décision;
-  **C.** Qu'afin de favoriser l'exercice des droits fondamentaux des citoyens et de maintenir leur confiance envers les institutions publiques, l'État et les institutions publiques doivent assurer la transparence des représentations d'intérêts pertinentes pour le public qui visent à exercer une influence sur les orientations ou les décisions de ces institutions et constituent dès lors des activités de lobbyisme;
-  **D.** Que la transparence et la saine pratique de ces activités de lobbyisme les rendent légitimes;
-  **E.** Que toutes les parties prenantes aux activités de lobbyisme, incluant les entités et leurs représentants d'intérêts, les bénéficiaires de ces activités et les institutions publiques, ont une responsabilité partagée d'en assurer la transparence au bénéfice du public;
-  **F.** Qu'afin d'assurer la transparence des activités de lobbyisme, l'État doit maintenir un régime obligatoire comprenant des règles de divulgation et un cadre éthique et déontologique ainsi que les pouvoirs nécessaires pour en assurer le respect;
-  **G.** Que ce régime d'encadrement des activités de lobbyisme doit se fonder sur la pertinence de leur divulgation afin que tous en soient adéquatement informés en temps opportun;
-  **H.** Que ce régime d'encadrement doit être adapté à la réalité des activités de lobbyisme effectuées auprès des différents niveaux d'institutions publiques et en fonction de la nature de ces activités;
-  **I.** Que dans une volonté de simplicité, de clarté, de pertinence et d'efficacité, ce régime doit être cohérent avec les autres régimes de transparence et d'intégrité mis en place par les institutions publiques;
-  **J.** Que l'État doit maintenir un espace de dialogue équitable et accessible avec ses citoyens et, qu'à cette fin, le régime d'encadrement des activités de lobbyisme ne doit pas indûment restreindre l'accès aux institutions publiques.

Dans les paragraphes introductifs de son document intitulé *Transparence et Intégrité dans les pratiques de Lobbying*, l'OCDE résume la pensée qui sous-tend le travail contenu dans cet énoncé de principes et y explique les principaux éléments du préambule présenté à la page précédente :

Les préoccupations autour des pratiques de lobbying et la demande croissante du public d'améliorer la transparence du processus de prise de décision publique ont intensifié le débat public sur le lobbying à l'échelle mondiale. Le lobbying peut améliorer la prise de décision en apportant des informations et des données précieuses. Ainsi, un cadre solide en vue de la transparence des activités de lobbying est crucial pour protéger l'intérêt général, promouvoir des règles du jeu équitables pour les entreprises et éviter que l'action publique se limite à la prise en compte des intérêts en place les mieux organisés pour s'exprimer.
(OCDE, 2013, p. 1)

C'est ainsi que le préambule de cet énoncé de principes aborde les considérants fondamentaux auxquels devraient, selon le Commissaire, se rattacher les orientations d'une réforme de la Loi actuelle.

À la lecture des lignes directrices et normes émises par ces organismes internationaux, les thèmes de la transparence, de la cohérence et de l'accès devraient être au cœur de toutes les législations modernes en matière d'encadrement du lobbying.

Transparency International (2015) exprime, dans son document *Lobbying en Europe*, que la transparence, à titre de contrepartie de la reconnaissance de la légitimité des activités de lobbying, constitue le fondement même des

régimes d'encadrement, de conformité et de sanction mis en œuvre par ces législations. Ces principes de transparence et d'intérêt du public sont repris dans la majorité des juridictions canadiennes.

Au même chapitre, aucune juridiction ne fait de distinction dans ses règles d'encadrement quant à l'objectif annoncé ou perçu des activités de lobbying, qu'il soit sociétal ou corporatif, s'en remettant à ces mêmes principes d'intérêt du public et de transparence.

Cette nécessaire transparence s'exprime notamment à travers le prisme de la pertinence de l'information reliée aux activités de lobbying dont la divulgation est requise, de la connaissance de cette information en temps opportun par les citoyens et les décideurs publics afin qu'ils puissent y réagir, et de la clarté de cette information et des règles du régime d'encadrement afin que tous soient en mesure de connaître leurs droits et de respecter leurs obligations.

S'il est vrai que la transparence est un élément fondamental de tout régime d'encadrement des activités de lobbying, l'équilibre doit être préservé entre les exigences de transparence et la réalité des activités de lobbying. À cette fin, la réglementation doit être cohérente, adaptée et utile.

Cette cohérence doit se décliner non seulement en fonction de l'objectif principal du cadre législatif envisagé, soit de mettre en œuvre le droit fondamental des citoyens de savoir qui tente d'influencer les décideurs publics en leur donnant accès à une information utile, mais également en fonction du contexte global (démocratique, politique, économique et social) dans lequel ce cadre évolue.

C'est pourquoi tant l'OCDE (LD2) que l'Initiative conjointe (N6.1) recommandent que l'État tienne compte du contexte social, politique et administratif ainsi que des autres régimes de

transparence en place au sein d'un État pour déterminer quel sera l'encadrement optimal des activités de lobbyisme.

En somme, plus le régime d'encadrement sera cohérent et en harmonie avec son contexte politique, social et administratif, plus il pourra se concentrer sur sa fonction première d'encadrer les activités de lobbyisme. Plus ce régime sera simple, accessible et facile à mettre en œuvre, plus il sera aisé d'en assurer le respect et, ainsi, favoriser l'atteinte de ses objectifs.

Cette cohérence doit également s'exprimer dans la reconnaissance de la responsabilité qui incombe à toutes les parties impliquées dans les activités de lobbyisme. Sur ce point, tant l'OCDE (LD1, 2, 6 et 7) que l'Initiative conjointe (N2.6) font état de la responsabilité des autorités publiques quant aux éléments fondamentaux d'un régime d'encadrement du lobbyisme : un régime obligatoire, qui donne accès à l'information et qui favorise la participation citoyenne et la transparence des activités de lobbyisme.

À cet égard, l'Initiative conjointe (N3) énonce que cette responsabilité vis-à-vis la transparence doit être partagée entre les lobbyistes et les représentants des autorités publiques, ces derniers demeurant, ultimement, imputables des décisions prises.

Enfin, cette cohérence doit se traduire par le caractère universel et obligatoire du régime d'encadrement et par la capacité d'intervention des autorités en vertu des pouvoirs qui leurs sont conférés, assurant ainsi une meilleure équité en matière d'accès aux institutions publiques et une meilleure conformité aux règles établies.

Selon les meilleures pratiques identifiées, cet accès équitable aux institutions publiques est la pierre angulaire des droits fondamentaux qui peuvent être revendiqués par les citoyens, mais également par les personnes et entités qui accomplissent des représentations d'influence auprès des décideurs publics.

Ce droit d'accès doit également pouvoir s'exprimer sur plusieurs fronts. D'une part, les mécanismes déployés, tant pour la divulgation que la consultation d'information pertinente aux activités de lobbyisme, doivent être efficaces, clairs et simples d'utilisation. D'autre part, les règles qui encadrent la divulgation doivent accorder une place fondamentale au dialogue entre l'État et ses citoyens, qu'ils soient des individus ou des entités, quel que soit le mode de constitution de ces dernières :

Recueillir des points de vue équilibrés sur les dossiers en cause est la clé d'un débat éclairé et de la définition de politiques efficaces. Un accès juste et équitable de toutes les parties prenantes du secteur privé et de l'ensemble du public à la participation à l'élaboration des politiques publiques est crucial pour préserver l'intégrité des décisions publiques et l'intérêt général en contrebalançant les intérêts en place les mieux organisés pour s'exprimer. Afin que les citoyens aient confiance dans la prise de décision publique, les agents publics devraient promouvoir une représentation juste et équitable des intérêts des entreprises et de la société.

(OCDE, 2013, p. 3, LD1)

Ce préambule vise à éclairer le lecteur sur l'origine des orientations avancées dans l'énoncé de principes proposé par le Commissaire. Il met ainsi la table aux réflexions et discussions à suivre sur chacun des principes proposés, en vue de dégager un consensus réel sur la nature et la portée de l'encadrement des activités de lobbyisme que la société québécoise souhaite se donner.

Champ d'application de la loi

Cette section introduit les principes n^{os} 1 à 7, qui visent à énoncer clairement le champ d'application du régime d'encadrement, incluant les activités, les institutions, les personnes et les entités visées par ce régime.

Ces principes sont à la base de tout régime d'encadrement et traitent des conditions et des critères fondamentaux d'application du régime, des éléments devant être intégrés dans la définition des activités de lobbyisme ainsi que de la façon d'adapter le régime par voie réglementaire afin qu'il reflète la réalité des activités accomplies, en fonction de leur nature et des institutions qu'elles visent.

À cet égard, le Commissaire soutient qu'il est nécessaire :

- de fonder le régime d'encadrement et la définition des activités de lobbyisme sur la pertinence pour le public de connaître ces activités afin de pouvoir y réagir;
- de déterminer clairement que toute intervention effectuée directement, par personne interposée ou par appel au grand public, qui vise à influencer une institution publique en regard d'une orientation ou d'un processus décisionnel, doit être une activité de lobbyisme visée;
- de préciser dans la loi ou par règlement les catégories de décisions et les processus qui sont pertinents en matière d'apports financiers, de contrats, de permis ou d'autres autorisations, afin d'adapter l'encadrement en fonction notamment du niveau ou du secteur d'activité de l'institution publique visée et de la nature des activités accomplies.

Ces premiers principes visent également à identifier les personnes ou entités auxquelles l'encadrement doit s'appliquer et à circonscrire la sphère des institutions publiques et des élus, dirigeants et membres du personnel de ces institutions qui doivent être couverts par ce régime.

À cet égard, le Commissaire soutient qu'il est nécessaire :

- d'éliminer, pour les représentants d'intérêts, tout seuil minimal devant être franchi pour que la loi trouve application, incluant toute exigence de rémunération des représentants et toute mesure de l'effort ou du temps consacré aux activités de lobbying;
- d'encadrer toutes les personnes qui exercent des activités de lobbying pour le compte d'un individu, d'une entreprise, d'une organisation ou d'un regroupement, peu importe le statut corporatif, la nature ou l'orientation des activités de ces entités;
- de couvrir l'ensemble des activités de lobbying qui sont accomplies auprès de toutes les institutions publiques, incluant tout élu, dirigeant ou membre du personnel de ces institutions.

Enfin, ces principes énoncent les éléments principaux à considérer dans la détermination d'un espace de dialogue libre et équitable entre l'État et ses citoyens.

À cet égard, le Commissaire soutient qu'il est nécessaire :

- de définir de façon claire un espace de dialogue entre les citoyens et l'État, qui permet à tout individu ou groupe d'individus, agissant sans intermédiaire et à titre de citoyen ou de contribuable, d'effectuer des représentations en vue de faire valoir ses droits ou intérêts propres;
- d'étendre cet espace de dialogue aux entités, lorsqu'elles agissent à titre de citoyen corporatif ou de contribuable et que leurs interventions sont spécifiquement prévues ou requises par une loi et accomplies conformément aux processus déterminés;
- d'inclure dans cet espace de dialogue toute représentation effectuée, sans intermédiaire, par un organisme communautaire offrant principalement des services de soutien directement au public.



Principe n° 1

Définition claire

Les activités sont clairement définies et visent toute orientation ou décision pertinente pour le public

Définir comme activité de lobbying pertinente pour le public et exiger la divulgation de :

- toute intervention, directe ou par personne interposée, auprès d'une institution publique
- ayant pour but de suggérer ou modifier le développement, la teneur, la formulation ou la mise en œuvre de toute forme d'orientation législative, réglementaire, stratégique ou administrative
- ou d'influencer le processus décisionnel d'une institution publique concernant tout apport financier, contrat, permis ou autre autorisation déterminés par la loi ou par règlement, ainsi que la nomination de toute personne à une fonction clé au sein de l'État.

Ce principe introduit les éléments fondamentaux d'une définition des activités de lobbying. Dans toutes les juridictions observées, une telle définition est la pierre angulaire des règles d'encadrement du lobbying.

Ce principe vise donc à proposer l'un des fondements de toutes les lois encadrant le lobbying, appuyé par les meilleures pratiques identifiées, qui dicte que le cadre législatif doit définir le plus largement, mais le plus clairement possible les activités visées par le régime d'encadrement.

De façon générale, les lignes directrices et normes formulées par l'OCDE (LD4) et l'Initiative conjointe (N1 et plus particulièrement N1.1 et N1.4) énoncent que la législation doit décrire de façon robuste, complète et suffisamment explicite la nature des activités visées.

L'objectif de ce principe n'est pas de proposer la définition juridique qui devrait être retenue lors de la rédaction d'une éventuelle loi, mais bien de poser les jalons à considérer dans la rédaction d'une telle définition :

Si la transparence et l'intégrité sont les principaux objectifs de la réglementation, l'efficacité d'une telle réglementation sera d'autant plus grande que les définitions sont générales et inclusives, et que le champ d'activité du lobbying est défini lui aussi de façon générale et inclusive. Par contre, si l'on cherche à privilégier le respect de la réglementation, cela sera d'autant plus facile que les définitions et les exceptions seront :

- **sans ambiguïté et clairement entendues par les lobbyistes et les titulaires de charges publiques;**
- **d'une application pratique; et**
- **suffisamment solides pour résister à des défis juridiques.**

(Pross, 2007, p. 3-4)

Le Principe n° 1, tel que proposé, implique deux grandes orientations qu'il est jugé opportun d'analyser : i) toutes les activités de lobbying devraient être encadrées dès lors qu'elles visent une forme d'orientation, de quelque nature que ce soit, ii) les activités de lobbying devraient être divulguées lorsqu'elles visent des décisions concernant l'octroi de permis, d'autorisations, d'apports financiers ou d'autres décisions jugées pertinentes pour le public, de façon adaptée à la nature de ces activités, à leur contexte, aux institutions visées et aux autres mécanismes de transparence dont l'État s'est doté, afin d'être intégrées dans un régime cohérent.

Tout d'abord, à l'instar de la majeure partie des juridictions observées et des recommandations formulées par la littérature, ainsi que conformément aux représentations effectuées lors de nos rencontres avec les élus, titulaires de charges publiques et citoyens, le cadre législatif devrait couvrir l'ensemble des décisions visant des orientations législatives, réglementaires ou stratégiques. Parce qu'elles visent à influencer, en amont, les concepts qui doivent guider les institutions publiques dans leur gestion et leurs décisions, ces activités ne devraient souffrir d'aucune exception et être divulguées dans tous les cas et par tous les représentants d'intérêts.

Le cas des contrats, apports financiers, permis ou autres autorisations mérite toutefois que l'on s'y attarde davantage, parce qu'il regroupe une variété de décisions dont le degré d'importance pour l'intérêt public est disparate. Comme le diagnostic et la consultation des parties prenantes en font état, tous les apports financiers, permis ou autorisations ainsi que toutes les décisions des institutions publiques en matière contractuelle ne peuvent être mis sur un pied d'égalité et ne répondent pas tous à cette notion de pertinence pour le public. Ils peuvent aussi être contradictoires ou redondants avec d'autres mécanismes de divulgation, de transparence ou d'éthique mis en place par l'État. Il apparaît donc fondamental de se questionner sur la pertinence des informations exigées ou divulguées à l'égard de ce type d'intervention auprès des institutions publiques.

Prenons l'exemple des contrats publics. En admettant qu'au moment de l'entrée en vigueur de la Loi en 2002, les règles visant à réglementer l'octroi de ces contrats pouvaient sembler précaires aux yeux de plusieurs, cette situation, en 2019, est bien différente. Depuis 2002, l'État a mis en œuvre des moyens considérables et un régime documenté et rigoureux pour encadrer l'octroi des contrats publics, par appels d'offres publics ou autrement. L'adoption de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, le régime d'autorisation préalable des entreprises qu'elle

a mis en œuvre et, plus récemment, la création d'une autorité indépendante visant à surveiller ce régime, sont autant d'exemples à l'effet qu'il n'est probablement plus aussi pertinent d'encadrer toutes les décisions concernant l'octroi des contrats publics.

À cela s'ajoutent les règles émises notamment par le Conseil du trésor ou adoptées par les municipalités, qui viennent appuyer et régir les institutions publiques, notamment sur le plan éthique, concernant les influences qui peuvent avoir lieu à l'égard de l'octroi de contrats publics.

Dans un autre ordre d'idées, l'octroi de permis ou d'autorisations dans divers domaines fait déjà l'objet de régimes de divulgation, souvent détaillés, ou de mécanismes de consultation en vertu de lois, règlements ou d'autres normes adoptées par l'État ou les institutions publiques. Il en va ainsi du régime d'autorisations environnementales en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou des processus municipaux de modification du zonage.

Rappelons que l'orientation principale proposée pour la refonte de l'encadrement des activités de lobbyisme est la pertinence de l'information pour permettre au public d'exercer son jugement à l'égard des communications d'influence effectuées envers les institutions publiques et des décisions de ces dernières afin d'y réagir en temps opportun.

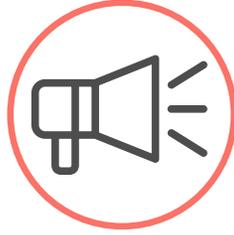
Le régime d'encadrement des activités de lobbyisme ne doit donc pas, de l'avis du Commissaire, viser à pallier les lacunes des autres régimes de transparence et de divulgation mis en place par l'État ou par les institutions publiques, en s'y superposant ou en étant plus exigeant que ces derniers, pour lesquels la pertinence de l'information a déjà été considérée. Par exemple, si l'État a jugé opportun d'accorder un certain portefeuille discrétionnaire à des élus, le régime d'encadrement des activités de lobbyisme ne devrait pas, du point de vue du Commissaire, se substituer à cette décision.

En somme, s'il est généralement admis que les activités de lobbyisme à l'égard des orientations doivent faire l'objet d'un régime global et que leur divulgation est jugée pertinente pour informer le public, celui qui vise les contrats, apports financiers, permis ou autres autorisations mérite un examen beaucoup plus approfondi pour s'assurer, à des fins de cohérence, de simplicité et de clarté, qu'il satisfait le critère fondamental de la pertinence pour le citoyen.

C'est dans cette optique qu'il est proposé que ces derniers sujets soient déterminés par voie réglementaire, du moins quant aux critères applicables, ce qui permettrait non seulement une plus grande précision, mais également une évolution plus efficace en cas de changements dans le corpus législatif.

Il demeure fondamental de distinguer ce qui est pertinent de ce qui est intéressant pour le public. Les auteurs s'entendent généralement pour dire que seule l'information véritablement pertinente doit faire l'objet d'une divulgation formelle et que trop d'information ne servira pas mieux l'intérêt public. Sa capacité de consultation et d'absorption demeure limitée, malgré toute l'efficacité qu'on peut envisager d'un système de divulgation moderne (Pross, 2007). Cet exercice de détermination de la pertinence de divulguer les activités de lobbyisme quant à certains types d'interventions, comme les apports financiers, les contrats, les permis et autres autorisations, sera donc d'une importance fondamentale pour en arriver à créer un régime simple, clair, pertinent et efficace.

Les orientations proposées par le présent énoncé doivent donc être lues et comprises en conjonction avec certains autres énoncés qui suivent et qui visent la cohérence de l'encadrement et son adaptation au contexte particulier de l'organisation des institutions publiques québécoises (voir en particulier le Principe n° 3).



Principe n° 2

Appel à la base militante

La loi encadre l'appel au grand public (*grassroots*)

Encadrer les activités de lobbyisme effectuées par un appel au grand public (*grassroots*).

L'appel au grand public vise à accomplir des activités de lobbyisme directement ou au moyen d'un média dans le but de rejoindre et d'obtenir l'appui d'un groupe ou d'une communauté afin qu'il communique avec un titulaire d'une charge publique et exerce une influence auprès de lui ou pour qu'il adhère à une opinion donnée.

Un tel appel auprès du public peut être fait par différents moyens plus ou moins personnalisés ou encore en ayant recours à un média à grande diffusion. 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, comme l'indique cet auteur :

Le dialogue entre les citoyens et le gouvernement peut se manifester directement entre les groupes d'intérêts et les législateurs, ou par le biais de modes d'influence indirects, comme l'appel au grand public, destinés à influencer sur les processus législatifs en modifiant l'opinion publique.

(Sapers, 2018, p. 893)

[Traduction libre]

À l'ère des médias sociaux, la prise en compte du lobbyisme indirect semble devenue un incontournable. Dans le contexte canadien, l'ajout des communications par appel à la base militante d'une organisation comme activité de lobbyisme apparaît aujourd'hui essentiel, même si la fréquence et l'importance de

ce moyen d'influence sont moins élevées au Québec, par exemple, qu'aux États-Unis.

Dans la plupart des juridictions canadiennes et américaines qui encadrent les communications d'influence, l'appel au grand public ou à la base militante comme moyen de communication pour tenter d'influencer les titulaires de charges publiques est considéré comme une activité de lobbyisme.

Aux États-Unis, plus de trente États incluent cet appel au grand public dans leur loi. Les lois de l'Arkansas, du Colorado et du Connecticut, notamment, incluent le lobbyisme indirect dans leur définition. La Ville de San Francisco a même créé une catégorie particulière de lobbyistes afin d'obliger l'inscription de ceux qui sollicitent d'autres personnes ou groupes à communiquer directement avec un titulaire d'une charge publique.

Au Canada, certaines juridictions traitent spécifiquement de l'appel au grand public comme moyen de communication visé par la loi. Le fédéral, la Saskatchewan, l'Ontario, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve-et-Labrador ainsi que le Yukon exigent des déclarants qu'ils précisent s'ils entendent utiliser ou s'ils ont utilisé comme moyen de communication un « appel au grand public ».

L'Alberta, quant à elle, a récemment modifié la *Lobbyists Act* en juin 2018 afin de prévoir ce type d'activité. La définition de *lobby* a été révisée afin de clarifier et de confirmer que le *grassroots* est une forme de lobbyisme. Cela signifie que l'appel aux membres du public grâce aux médias, ou par des communications directes qui cherchent à influencer les membres du public de communiquer directement avec un titulaire d'une charge publique dans le but d'influencer son opinion, est désormais inclus dans la définition d'activité de lobbyisme. La loi albertaine mentionne par ailleurs que ce type de communication n'inclut pas celles qui sont faites entre une organisation et ses membres, ses dirigeants, ses employés ou entre une entreprise et ses actionnaires, ses associés, ses dirigeants et ses employés.

On constate, à la lumière de ces dispositions législatives, que le concept d'appel au grand public peut être interprété autant au sens d'un appel large via les médias qu'au sens plus restreint de la mobilisation d'un groupe de personnes ciblé. Or, ces définitions visent toutes deux à reconnaître que le recours à ce type de stratégie par les entités est bel et bien réel et qu'il peut s'avérer particulièrement efficace lorsque le public y répond favorablement.

Malgré son puissant potentiel d'influence auprès des pouvoirs publics, la Loi québécoise ne propose aucun encadrement de l'appel au grand public ou à la base militante, ce qui affecte négativement la transparence des activités de lobbyisme au Québec. L'association SHARE identifie d'ailleurs cette absence d'encadrement de l'appel à la base militante comme une lacune sérieuse dans plusieurs régimes canadiens :

Par exemple, les registres ne prennent pas systématiquement en compte « l'appel au grand public » (lobbying consistant à faire appel aux membres du public pour qu'ils communiquent une certaine position sur un problème aux titulaires d'une charge publique). [...] Malheureusement, les registres de lobbyistes de la Colombie-Britannique, du Québec, du Manitoba et du Nouveau-Brunswick ne visent pas l'appel au grand public.

(Stares et Thomas, 2017, p. 7-8)

[Traduction libre]

Dans son analyse de la législation québécoise sur le lobbyisme, Stéphanie Yates, professeure au département de communication sociale et publique de l'Université du Québec à Montréal, soulève aussi ce manque de transparence lié à l'absence de l'appel au grand public, surtout en ce qui a trait aux campagnes de sensibilisation. Elle souligne que « si les protagonistes derrière ces campagnes soutiennent que celles-ci n'ont pas à être inscrites dans un registre puisqu'elles sont publiques — et donc transparentes — d'emblée, l'expérience montre que les commanditaires derrière ces campagnes demeurent parfois occultés » (Yates, 2018, p. 39). Une divulgation des activités de lobbyisme réalisées par l'entremise de ces campagnes permettrait donc de contrer l'*astroturfing*, phénomène en grande croissance qui consiste à mettre de l'avant « une stratégie de communication dont la source réelle est

occultée et qui prétend à tort être d'origine citoyenne » (Boulay, 2012, cité dans Yates, 2018, p. 39-40).

Pour ces raisons, l'encadrement de l'appel au grand public semble aujourd'hui émerger parmi les bonnes pratiques nationales et internationales visant à réguler les activités de lobbyisme. Compte tenu de l'objectif général de transparence, mais aussi de la nécessaire divulgation des moyens de communication que les entreprises, organisations ou lobbyistes qui initient ou bénéficient des activités de lobbyisme utilisent pour les accomplir, l'appel au grand public devrait, du point de vue du Commissaire, être considéré comme une activité de lobbyisme à part entière et faire l'objet d'une divulgation par les entités et leurs représentants d'intérêts.





Principe n° 3

Réglementation adaptée

L'encadrement doit être modulé par voie réglementaire en fonction des institutions et des activités visées

Établir, par règlement, des règles spécifiques et adaptées concernant l'assujettissement et la divulgation de certaines activités de lobbyisme effectuées auprès des différents niveaux d'institutions publiques, concernant notamment toute forme d'apport financier, contrat, permis ou autre forme d'autorisation qu'il est pertinent d'encadrer.

Ce principe énonce que le cadre législatif proposé devrait être adapté à son milieu d'intervention, notamment aux niveaux municipal et scolaire, compte tenu de leurs particularités. Il est proposé que cette adaptation soit effectuée par voie réglementaire afin d'être efficace.

Cet énoncé vise en partie à répondre à la problématique de clarté et de simplicité, énoncée dans le diagnostic, étant donné que les mesures d'encadrement générales prévues par la Loi actuelle ne s'arriment pas adéquatement aux particularités des régimes parallèles dans les institutions municipales, le réseau de la santé ou d'autres structures. Il en va de même

pour le réseau scolaire, composé notamment d'élus, mais qui intègre lui-même une structure importante dont la nature des activités et des interventions avec les représentants d'intérêts sont différentes des interactions effectuées au niveau gouvernemental ou auprès des élus.

La Ligne directrice 2 (LD2) de l'OCDE apparaît, du point de vue du Commissaire, comme l'une des plus fondamentales concernant la réforme du régime d'encadrement des activités de lobbyisme au Québec : le régime doit tenir compte de son contexte sociopolitique et administratif. À cet égard, les États sont invités à considérer l'ensemble des facteurs qui peuvent influencer l'application du régime, en identifiant

les meilleures pratiques et les leçons apprises dans les autres juridictions.

De plus, la Ligne directrice 3 (LD3) avancée par l'OCDE fait état de la nécessité de considérer l'ensemble du corpus législatif en vigueur pour assurer la cohérence, en tenant en compte des autres régimes de transparence, des règles éthiques et des mécanismes de divulgation en vigueur ailleurs dans la structure de l'État.

Parmi les normes qu'elle formule concernant le cadre réglementaire, l'Initiative conjointe (N6.1) indique à son tour qu'il faut tenir compte du contexte local et de la nature des préoccupations publiques concernant les activités de lobbying.

La prise en compte du contexte sociopolitique et administratif dans le portrait global des activités de lobbying exercées au sein des institutions publiques québécoises fait aussi écho à la notion d'intérêt public, telle que soulevée dans l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Grant c. Torstar Corp* (2009). Il en sera davantage question au Principe n° 17 de cet énoncé.

Dans sa Ligne directrice 4 (LD4), l'OCDE préconise à cet égard que les définitions de « lobbying » et « lobbyiste » soient claires et suffisamment explicites pour éviter les problèmes de compréhension et d'interprétation.

En tenant compte de la particularité du régime québécois, qui s'applique autant au gouvernement provincial qu'au niveau municipal, et qui devrait, de l'avis du Commissaire, viser l'ensemble des institutions publiques (voir le Principe n° 6), un régime adapté par voie réglementaire offre la souplesse et la précision requises pour assurer un encadrement optimal. C'est dans cette optique qu'il est proposé que le régime d'encadrement des activités de lobbying soit adaptable, selon les niveaux d'intervention, notamment à l'égard des contrats, permis et autorisations visés par le régime.

La consultation des instances visées dans le cadre de la rédaction et de l'adoption de ces règlements permettrait d'ajuster l'encadrement pour répondre aux véritables enjeux tout en s'assurant que les principes de pertinence pour le public et de dialogue avec ce dernier seraient respectés, sans sacrifier la simplicité et la clarté.

Au surplus, le régime réglementaire permettrait d'ajuster les exigences de divulgation, en fonction des personnes ou des types d'institutions publiques visées par les activités de lobbying. La réglementation permettrait donc de déterminer les catégories de décisions qui seraient jugées pertinentes, par exemple au niveau ministériel, mais qui ne le seraient pas nécessairement au niveau municipal.

Concernant les apports financiers, les règles instaurées par l'État ou par les institutions publiques permettent déjà de distinguer certains types d'apports en fonction de leur nature ou des montants en jeu. Or, si l'État a déjà déterminé un encadrement spécifique et a évalué la pertinence d'encadrer certains apports ou contrats en fonction de règles spécifiques (par exemple des contrats publics de moins de 100 000 \$), il apparaît nécessaire de se questionner sur le degré de divulgation requis pour des activités de lobbying qui viseraient les décisions prises à l'intérieur du cadre déjà établi.

Les consultations effectuées en lien avec le diagnostic ont révélé sans équivoque que l'encadrement unilatéral a créé de nombreux enjeux et qu'un futur régime devrait pouvoir être adapté à son contexte, entre autres quant à la nature de certains contrats, permis ou autres autorisations déjà visés par des mécanismes parallèles de transparence, et ce, à tous les niveaux. Lors de ces consultations, les élus municipaux ont spécifiquement insisté sur la nécessité d'adapter le régime d'encadrement aux différents paliers publics. Certains ont suggéré que tout ce qui est en lien avec

l'aménagement du territoire, comme les permis ou le zonage, devrait être exclu, puisque cela relève de la gestion courante des opérations d'une municipalité. Ces élus municipaux, au même titre que les élus parlementaires, ont aussi évoqué la nécessaire reconnaissance d'un espace de représentation des électeurs et de dialogue avec les citoyens.

Autre élément de considération : même si l'ajustement par voie réglementaire pouvait ultimement avoir pour effet de créer diverses catégories de décisions et d'exceptions, ce qui peut sembler contradictoire avec les principes de simplicité et de clarté sur lesquels le nouveau régime devrait se fonder, la technologie permet aujourd'hui de mieux répondre à ces préoccupations en guidant efficacement l'utilisateur dans la divulgation ou la consultation de l'information.

L'intégration du régime d'encadrement dans un système de divulgation électronique intuitif et adapté selon la nature des activités et des institutions visées est un complément essentiel à un tel régime. Il sera donc primordial que la plateforme de divulgation qui sera mise en place pour la divulgation des activités de lobbyisme soit conçue de façon à permettre aux représentants d'intérêts d'y naviguer de façon intuitive et d'identifier, le plus clairement possible, les activités qu'ils effectuent à l'aide d'un paramétrage précis.





Principe n° 4

Tous les représentants d'intérêts

La loi vise tous les représentants d'intérêts pertinents

Encadrer les activités de lobbying exercées par tout représentant d'intérêts agissant pour le compte d'un individu ou d'une entité de quelque nature que ce soit, incluant tout groupement d'entités.

Représentant d'intérêts

Ce principe introduit la notion et le libellé du « représentant d'intérêts », un individu qui accomplit toute forme d'activité de lobbying (se référer au [Principe n° 1](#) pour la définition de ces activités) pour le compte de toute personne physique ou entité. Les motifs justifiant ce vocable sont présentés dans une note au lecteur, au début de cet énoncé.

Selon les normes avancées par l'Initiative conjointe (N1.1.), la définition d'un représentant d'intérêts devrait couvrir tout individu qui s'engage dans une activité de lobbying à des fins privées, publiques ou collectives, avec ou sans compensation.

Pour l'OCDE, les pays doivent définir clairement les concepts de lobbying et de lobbyiste. Ces définitions « devraient être solides, exhaustives

et suffisamment dépourvues d'ambiguïté pour ne pas se prêter à de fausses interprétations et pour éviter les failles réglementaires » (OCDE, 2013, p. 4, LD4). Bien que la notion de compensation fait souvent partie d'une telle définition, selon l'OCDE, la définition des activités de lobbying devrait également être envisagée dans une optique plus large et plus inclusive afin d'assurer des règles du jeu équitables aux groupes d'intérêts, opérant ou non dans un but lucratif, qui cherchent à influencer les décisions publiques.

Tel qu'énoncé dans le diagnostic, la Loi actuelle s'est principalement fondée sur la distinction entre les objectifs ou bénéfices ultimes recherchés par les activités de lobbying en catégorisant les entités et les individus qui effectuent ces activités en fonction de leur client ainsi que des caractéristiques corporatives ou

juridiques de ces clients. Le Commissaire conclut que ces distinctions ont été l'un des enjeux majeurs du régime d'encadrement actuel, en plus d'être source de plusieurs incohérences.

En acceptant le principe que l'objectif principal d'une législation concernant le lobbyisme doit être la transparence des communications d'influence, tout en faisant exception du simple citoyen qui bénéficie de droits de représentation particuliers, le point d'origine ou la nature corporative du bénéficiaire des communications d'influence ne devrait pas être le facteur justifiant ou exemptant une entité d'être assujettie au régime d'encadrement du lobbyisme, pas plus que le nombre d'heures consacrées à ces communications par ses dirigeants ou employés (voir le Principe n° 5). C'est plutôt dans la nature et la pertinence de ces communications que la justification sera recherchée, comme en fait foi l'exposé concernant le Principe n° 1.

À titre d'exemple, la loi fédérale canadienne définit ainsi les organisations assujetties :

Organisation commerciale, industrielle, professionnelle, syndicale ou bénévole, chambre de commerce, société de personnes, fiducie, association, organisme de bienfaisance, coalition ou groupe d'intérêt, ainsi que tout gouvernement autre que celui du Canada. Y est en outre assimilée la personne morale sans capital-actions constituée afin de poursuivre, sans gain pécuniaire pour ses membres, des objets d'un caractère national, provincial, patriotique, religieux, philanthropique, charitable, scientifique, artistique, social, professionnel ou sportif, ou des objets analogues.

(Loi sur le lobbying, L.R.C., 1985, art. 2(1))

Cette législation crée une différence entre les organismes à but lucratif (« OBL ») et les organismes à but non lucratif (« OBNL ») seulement en ce qui a trait aux modalités d'inscription au registre, puisque ces derniers n'ont pas exactement les mêmes renseignements à divulguer. Autrement, ils sont tous considérés également comme effectuant des activités de lobbyisme, sans égard à leur nature corporative ou aux objectifs de leurs représentations.

Les organismes à but non lucratif

S'il est largement reconnu que les entreprises, donc les organisations à but lucratif, doivent être assujetties aux obligations de divulgation des activités de lobbyisme, la question des organismes à but non lucratif fait couler beaucoup plus d'encre au Québec. Or, force est de constater que leur assujettissement fait davantage consensus ailleurs au Canada et à l'international. En effet, les organisations à but non lucratif sont couvertes dans toutes les provinces canadiennes et au niveau fédéral. Cela inclut, comme au Québec, les organisations constituées à des fins syndicales, patronales ou professionnelles, ou encore composées principalement d'entreprises ou de représentants d'entreprises, mais aussi une multitude d'autres organisations qui échappent actuellement aux règles d'encadrement du lobbyisme du Québec.

Ces législations prévoient cependant, dans certains cas, des exceptions portant sur certaines activités qui, lorsqu'elles sont effectuées par ces organisations, ne constitueraient pas, selon ces lois, des activités de lobbying. Si l'effet direct de ces exceptions est de réduire le spectre de la transparence exigée, cela supporte néanmoins clairement la nécessité de fonder le nouveau régime non pas sur la nature ou la structure corporative des entités qui effectuent des activités de lobbying, mais plutôt sur la nature même de ces activités de lobbying, sur les institutions auprès desquelles elles sont accomplies et, principalement, sur la pertinence que ces activités soient communiquées au public.

L'association SHARE affirme que l'absence d'assujettissement de certaines organisations à but non lucratif au Québec permet à plusieurs organisations d'accomplir des activités de lobbying en échappant aux lois en vigueur, ce qui ne favorise pas la transparence de l'information du public et la saine pratique des activités : « Cette règle a même permis à des organisations ayant des

mandats de lobbying et à des lobbyistes rémunérés d'échapper à l'enregistrement » (Stares et Thomas, 2017, p. 8) [Traduction libre].

La professeure Stéphanie Yates cite aussi certains auteurs sur le choix du législateur québécois d'exclure les OBNL de la Loi :

Aux yeux de plusieurs acteurs de la scène politique (voir notamment Bellerose, 2015), cette exclusion est difficilement justifiable dans un contexte où les organismes à but non lucratif mènent régulièrement des démarches d'influence auprès des titulaires de charges publiques. [...] Il en est résulté ce que d'aucuns considèrent comme une transparence sélective, contribuant à la prévalence d'une suspicion systématique à l'endroit des organisations à but lucratif, alors que les organismes à but non lucratif sont d'emblée drapés d'une chape de vertu qui les dissocie du jeu de l'influence.

(Hudon, 2011, cité dans Yates, 2018, p. 38)

En soutenant que les OBNL devraient être exclus de l'application de la Loi en raison de l'objectif « sociétal » des représentations qu'ils font, par opposition au gain pécuniaire recherché par les entreprises, il appert que l'on pose un jugement en amont sur la qualité ou la valeur démocratique des représentations d'intérêts effectuées. Or, aucun principe émis par les organisations internationales ni aucun auteur recensé ne supporte une telle comparaison lorsque le fondement d'une législation est de rendre les communications d'influence transparentes. Ainsi, « [...] il est largement reconnu qu'aussi altruiste que soit une activité de lobbying à l'origine, il est dans l'intérêt public que cette activité soit transparente » (Pross, 2007, p. 19).

De l'avis du Commissaire, cette différence entre les OBL et les OBNL suscite, au Québec en particulier, une perception erronée où les communications des OBL auprès des titulaires de charges publiques sont vues comme du lobbying, avec une connotation

péjorative, alors que celles effectuées par un OBNL sur un même sujet sont présentées comme étant dans l'intérêt public, donc plus nobles. Dans les faits, l'un des constats du diagnostic est que les OBNL refusent d'être visés par l'encadrement des activités de lobbying, car ils jugent qu'ils ne peuvent y être associés, considérant que ce cadre ne devrait viser que les activités ayant des objectifs commerciaux. Bien que cohérente avec leur vision du lobbying, cette interprétation va à l'encontre des recommandations et meilleures pratiques identifiées sur les plans national et international.

Un autre argument souvent véhiculé en lien avec l'exclusion des OBNL des régimes d'encadrement du lobbying semble directement lié à une crainte que leurs activités soient simplement associées à du lobbying, et donc à l'aura négative qui entache, encore aujourd'hui, ces activités malgré la légitimité que leur reconnaissent la plupart des régimes observés.

Or, l'expérience internationale ne confirme pas les effets négatifs anticipés d'un tel assujettissement de ces organisations. La Dre Hepburn, dans son rapport au Scottish Lobbying Register Working Group, mentionne ceci au sujet des OBNL dans le cadre de l'adoption de la loi de l'Irlande :

L'introduction du registre du lobbying suscitait certaines inquiétudes initiales dans le secteur tertiaire [les organismes à but non lucratif], en particulier sur le fait que l'enregistrement freinerait la volonté des organisations de faire du lobbying, mais ces craintes ne se sont pas matérialisées et il n'y a pas eu d'effet d'entrave. Et s'il y a eu un fardeau administratif accru pour les organisations, l'enregistrement a eu aussi des avantages, par exemple, de faire connaître tout le travail qu'elles accomplissent pour influencer les politiques dans l'intérêt du public.

(Hepburn, 2017, p. 23)

[Traduction libre]

Si des aménagements particuliers peuvent être imaginés et même souhaitables pour alléger le fardeau administratif et légal pour de tels organismes, aucun argument n'a pu être recensé dans la littérature internationale ou scientifique pour s'opposer

au fait que la nature des communications exercées par ces organismes correspond en tous points à la définition d'activités de lobbying, autant en vertu de la Loi actuelle qu'en vertu des éléments de la définition proposée au Principe n° 1. Suivant cette logique, le Commissaire, conjointement avec la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval, produisait en 2016 une étude sur l'assujettissement des OBNL à la Loi, dans laquelle étaient proposées des pistes de solutions pour mitiger les impacts administratifs d'une telle décision (Commissaire au lobbying, 2016).

Lorsque, par ailleurs, le registre ou système de divulgation d'une juridiction est efficace et limite les exigences administratives imposées pour l'inscription des représentants d'intérêts et des activités de lobbying, l'argument du fardeau administratif, souvent avancé contre l'assujettissement des OBNL, doit forcément être remis en question. Par comparaison, ces organismes contestent-ils l'obligation d'être inscrits et de mettre à jour leurs informations corporatives au registre des entreprises du Québec, ou auprès de Revenu Québec?

Ainsi, dans la mesure où l'inscription d'une activité de lobbyisme n'exigerait pas plus d'efforts qu'une publication sur un réseau social, le Commissaire est d'avis que le registre des lobbyistes ne saurait créer un fardeau lourd au point de justifier de telles objections. Par ailleurs, il est important de reconnaître qu'il existe des différences fondamentales entre les OBL et les OBNL. Ainsi, à la différence des entreprises, les regroupements d'OBNL visent très souvent à représenter l'intérêt de plusieurs membres, qui peuvent eux-mêmes se composer de plusieurs individus ou organismes membres. Cet aspect mérite très certainement que l'on s'y attarde afin de s'assurer, comme pour toutes les parties prenantes, que le fardeau administratif soit réduit au minimum tout en favorisant la plus grande transparence des communications d'influence. Le Principe n° 20 apporte, du point de vue du Commissaire, une solution simple et efficace à cet enjeu pour faciliter l'inscription de l'ensemble des OBNL qui seraient assujettis à la Loi.

Au-delà des principes internationaux, des comparaisons avec les autres juridictions et de l'avis des auteurs, ce débat relève davantage d'un enjeu de perception et de société, que les parlementaires devront évaluer à sa juste mesure. Ce faisant, ils pourront déterminer les bases de l'encadrement des communications d'influence en tenant compte des particularités de la société québécoise et en assurant la cohérence des principes de transparence et de saine pratique du lobbyisme dont le Québec souhaite se doter.

D'ailleurs, en lien avec cette réflexion, le Commissaire est d'avis que les organismes communautaires qui offrent directement des services de support au public devraient pouvoir bénéficier d'une exemption lorsqu'ils interagissent avec l'État, pour leur propre compte et sans intermédiaire. Dans un tel contexte, leurs représentants, souvent bénévoles, ne se qualifieraient pas à titre de représentants d'intérêts au sens du Principe n° 5. Le Principe n° 7 approfondira davantage la réflexion justifiant cette exclusion, au-delà des principes internationaux d'assujettissement et des bonnes pratiques identifiées dans les autres juridictions.

La question de l'encadrement des OBNL a été soulevée à de nombreuses reprises depuis l'adoption de la Loi. Elle a fait couler beaucoup d'encre et suscite encore aujourd'hui les passions. C'est également l'une des causes qui a freiné le cheminement du projet de loi n° 56. Cette question suscitera, avec cet énoncé de principes, encore beaucoup de discussions. Il apparaît toutefois fondamental d'aborder et de régler cet enjeu si l'on veut réformer et moderniser le régime d'encadrement du lobbyisme au Québec au bénéfice des citoyens.



Principe n° 5

Aucun seuil

Aucun seuil minimal n'est exigé pour assujettir les activités

Ne prévoir aucun seuil minimal d'activités pour que la loi trouve application, ni aucune exigence de rémunération d'un représentant d'intérêts.

Dans le strict respect des normes proposées par l'Initiative conjointe (N1.3) et des lignes directrices de l'OCDE (LD4), ce principe propose un changement fondamental : abolir les notions de rémunération et de seuil minimal d'activités (partie importante, nombre d'heures à accomplir, etc.) pour que la loi trouve application et qu'un représentant d'intérêts ait l'obligation de divulguer les activités de lobbyisme qu'il effectue.

Comme mentionné au Principe n° 4, l'OCDE énonce que les définitions de lobbyistes devraient être englobantes, faciles à comprendre et suffisamment explicites pour éviter toute mauvaise interprétation ou toute échappatoire à la loi. Or, la Loi québécoise comporte actuellement plusieurs incongruités qui permettent à certains d'effectuer des activités de lobbyisme tout en passant sous le radar des règles applicables aux activités de lobbyisme.

La contrepartie dans la définition de lobbyiste-conseil

D'abord, comme indiqué dans le diagnostic, l'une des difficultés d'application de la Loi actuelle découle de la définition de lobbyiste-conseil, en ce qu'elle exige que celui-ci exerce ses communications d'influence moyennant contrepartie. Une telle contrepartie est souvent difficile à démontrer dans les faits et n'apporte aucune valeur lorsqu'on examine les activités de lobbyisme d'un point de vue de leur pertinence pour le public.

Dans les faits, exiger la présence d'une contrepartie ne fait que classer les représentants d'intérêts, sans égard aux représentations effectuées ou à leur pertinence pour le public. Or la Loi a, et devrait continuer d'avoir 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 des diverses institutions publiques. Cette situation ne devrait pas être différente de celle du lobbyiste d'entreprise ou du lobbyiste d'organisation pour lesquels aucune preuve de contrepartie n'est requise. De plus, la révision de l'étendue des activités visées et leur précision par voie réglementaire, les notions de dialogue citoyen et certains autres principes énoncés aux présentes rendent, du point de vue du Commissaire, la notion de rémunération des activités inutile.

La partie importante

En second lieu, en vertu de la Loi actuelle, une personne qui exerce des activités de lobbyisme pour le compte d'une entreprise à but lucratif ou d'une organisation à but non lucratif autrement qu'à titre de lobbyiste-conseil ne se qualifie à titre de lobbyiste que si son emploi ou sa fonction consiste à exercer des activités de lobbyisme **pour une partie importante**. Cette notion de « partie importante » dénature la Loi en empêchant la transparence de plusieurs activités de lobbyisme, puisqu'elle ne représente pas adéquatement l'intensité, la fréquence et l'impact des activités de lobbyisme. Le diagnostic de la Loi illustre longuement les problématiques que cette notion engendre au regard de l'encadrement des activités de lobbyisme au Québec.

D'ailleurs, partout où elle se trouve, cette notion de seuil d'assujettissement pose d'importants problèmes d'interprétation. Au fédéral, la commissaire au lobbying a recommandé de supprimer les dispositions relatives à la partie importante des fonctions du lobbyiste (Témoignage n° 105 : M^{me} Nancy Bélanger, commissaire au lobbying du Canada, 2018). En Saskatchewan, le responsable du registre des lobbyistes a recommandé, dans son rapport

2016-2017, d'abolir le seuil de 100 heures qui doit présentement être atteint pour qu'un lobbyiste d'entreprise ou d'organisation ait l'obligation de s'inscrire (Saskatchewan Conflict of Interest Commissioner and Registrar of Lobbyists, 2018). Le responsable du registre des lobbyistes de l'Alberta en a également fait la recommandation dans un rapport de décembre 2016 (Office of the Ethics Commissioner and Lobbyist Registrar of Alberta, 2016). En Colombie-Britannique, le projet de loi n° 54, sanctionné en 2018 et en attente d'application, a abaissé ce seuil de moitié, soit à 50 heures. En Ontario, la registraire des lobbyistes s'est déclarée satisfaite, en 2014, de la modification apportée à la Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes, diminuant à 50 heures le critère de la partie importante, tout en réclamant par ailleurs que ce critère, encore trop rigide à ses yeux, soit réduit à cinq heures par années (Office of the Integrity Commissioner of Ontario, 2015). Dans les régimes établis par les villes de Toronto, Surrey, Hamilton, Ottawa et Brampton, on ne retrouve ni la notion de partie importante, ni de seuil pour la qualification des lobbyistes.

Quant à la loi fédérale américaine, celle-ci prévoit un seuil fondé sur trois critères pour assujettir une organisation. La section Administrative Law and Regulatory Practice de l'American Bar Association, dans son rapport sur les réformes devant être apportées à la loi fédérale américaine, suggère d'éliminer l'un de ces critères, soit celui du 20 % du temps consacré aux activités de lobbyisme (Levin, Fried, H. Gordon, Potter et Sandler, 2011). Plusieurs juridictions américaines ont inclus dans leur loi un seuil d'assujettissement pour les organisations, notamment via un minimum de dépenses en activités de lobbyisme. Par exemple, l'État de New York exige l'inscription après l'atteinte d'un seuil de 5 000 \$ de dépenses ou en rémunération dans une année. En Europe, la loi

autrichienne exige l'inscription d'une entreprise à partir d'un seuil de 5 % sur une base annuelle du temps consacré aux activités de lobbyisme par ses employés (OCDE, 2014).

Si l'on accepte l'existence d'une partie importante, qu'elle soit déterminée en fonction du temps consacré aux activités ou autrement, c'est donc dire que l'on accepte en toute connaissance de cause que toutes les activités réalisées en deçà de ce seuil, même si elles correspondent à la définition d'activités de lobbyisme, ne fassent l'objet d'aucune obligation de divulgation.

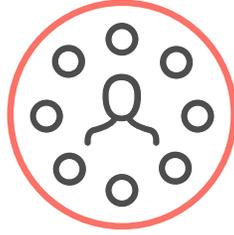
Reprenant l'exemple du fédéral, il est donc globalement accepté que les citoyens ne seront jamais au fait des activités de lobbyisme effectuées par un représentant d'intérêts s'il n'atteint pas le seuil de 20 %, d'autant plus que ce critère ne fait référence à aucun autre facteur que le temps consacré à des activités pour évaluer l'importance ou la pertinence d'une communication. À cet égard, l'association SHARE identifiait le critère qualitatif de la partie importante québécoise comme un gage de qualité supplémentaire comparativement

aux autres juridictions canadiennes (Stares et Thomas, 2017). Le jugement Cliche, résumé dans le diagnostic, a réduit la portée de ce critère.

On doit comprendre que la portée d'une communication est multidimensionnelle et que les critères de temps ou de ressources financières consacrées aux activités ne peuvent déterminer à eux seuls l'importance des communications d'influence. Le Principe n° 17 abordera davantage l'éventail des informations pertinentes qui devraient être divulguées pour aider le citoyen à mieux comprendre l'envergure et le poids des activités en cours dans le débat public.

Vu l'objectif principal de la Loi, il est important que toutes les activités de lobbyisme soient déclarées, et non seulement celles qui sont exercées pour une partie importante, que les critères soient quantitatifs ou qualitatifs. Évidemment, la loi devrait faire l'objet d'ajustements pour pallier la disparition de cette notion de partie importante, et se concentrer sur les communications et l'information pertinentes pour le public.





Principe n° 6

Toutes les institutions et leurs représentants

Toutes les institutions publiques et leurs représentants sont visés par la loi

Viser toutes les institutions publiques et tous les élus, dirigeants et membres du personnel de ces institutions auprès desquels des activités de lobbying peuvent être accomplies, incluant l'appareil législatif, exécutif et administratif, aux niveaux provincial et municipal.

Ce principe préconise que toutes les institutions publiques provinciales, municipales, scolaires et du réseau de la santé soient visées par le futur régime, sans exception, ainsi que tous les élus, dirigeants et membres du personnel de ces institutions.

Toutes les institutions publiques

À l'instar du raisonnement tenu en lien avec le [Principe n° 5](#) précédent, le spectre des institutions publiques visées devrait être large et strictement orienté en fonction de la pertinence

des activités de lobbying pour le public. C'est dans cet esprit que ce Principe n° 6 a été réfléchi et documenté.

Dans les faits, dans la majeure partie des juridictions dans le monde, les institutions législatives et exécutives (gouvernementales et paragouvernementales) sont généralement visées par l'encadrement et définies largement. C'est en fonction de l'objectif de transparence des communications d'influence que les définitions tendent à couvrir un maximum d'institutions publiques.

Dans son article analysant différents modèles de réglementation du lobbying en lien avec les principes énoncés par l'OCDE, le professeur A.P. Pross s'exprime comme suit :

[...] en ce qui concerne le caractère inclusif du registre, tout dépend de l'idée que la législature a de l'endroit où se déroule le lobbying et des activités que recouvre le lobbying. Ainsi, aux États-Unis, la législation fédérale et celle des États présupposent souvent que le lobbying concerne la branche législative du début à la fin, ou, si le lobbying intervient en d'autres lieux, qu'il implique des membres de l'exécutif « couverts » par la législation. La législation canadienne, par contre, adopte un pont de vue plus général de la manière dont les lobbyistes ciblent les pouvoirs publics, qui englobe la quasi-totalité des agents de la fonction publique, bien que les contacts avec les ministres et les hauts fonctionnaires doivent faire l'objet de rapports plus approfondis. Dans le monde d'aujourd'hui où une grande partie de la politique des pouvoirs publics est façonnée sinon décidée à des niveaux administratifs, il semble essentiel de définir de façon générale le cadre du lobbying.

(Pross, 2007, p. 15)

Il est essentiel de reconnaître que, d'abord et avant tout, les activités de lobbying visent les institutions, leurs décisions, leurs orientations et leurs propositions législatives. À cet égard, elles peuvent être et sont accomplies auprès de toute personne qui est en mesure de décider ou d'influencer une orientation ou décision au sein d'une telle organisation publique.

La Loi actuelle comporte elle-même une définition très large des institutions visées. Bien que plusieurs critiques aient été formulées quant à ce large spectre d'assujettissement, comme noté dans le diagnostic, celles-ci étaient davantage liées à l'incapacité d'adapter les exigences de divulgation en fonction de la nature des activités et des institutions. Le Principe n° 3 de cet énoncé se consacre essentiellement à proposer une solution à cette problématique.

Le présent principe vise donc principalement à répondre au manque de transparence des activités de lobbying exercées auprès de certaines institutions publiques québécoises. Les dispositions actuelles de la Loi ne permettent pas aux citoyens de bénéficier d'un degré de transparence optimal concernant les activités exercées, notamment, auprès des institutions publiques du secteur de l'éducation. De plus, elles n'assurent pas que les questions éthiques et déontologiques y sont encadrées de façon uniforme et efficace.

Dans le même esprit que le Principe n° 5, le Commissaire est d'avis que c'est davantage dans la mise en œuvre, dans la détermination des activités de lobbying pertinentes, dans l'adaptation selon le niveau des institutions publiques et surtout par le concept de pertinence des activités pour le public que le spectre d'application du régime d'encadrement devrait être précisé.

La quasi-totalité des provinces et territoires canadiens encadre les activités de lobbying effectuées auprès de l'appareil législatif, exécutif et administratif. C'est le cas, entre

autres, pour le Canada (fédéral), la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, la Saskatchewan, l'Ontario et le Yukon. Certains d'entre eux vont encore plus loin, dont l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick, en couvrant également les activités de lobbying faites respectivement auprès des services de l'éducation ainsi que du conseil d'éducation de district et du conseil d'administration d'une région régionale de la santé.

Mentionnons également que l'Alberta a récemment adopté la *Lobbyists Amendment Act*, en 2018, afin d'élargir notamment le champ d'application de la *Lobbyists Act* pour y inclure certaines agences publiques qui n'étaient pas visées à l'origine.

Ces juridictions visent donc un large éventail de personnes qui sont considérées comme des titulaires de charges publiques. C'est par une définition précise des activités de lobbying visées et par une restriction du champ d'application pour certaines personnes qui agissent dans le cadre de leur qualité officielle ou pour certaines situations bien précises que le champ d'application de la loi se retrouve restreint.

Les réseaux de l'éducation et de la santé

La pertinence d'inclure notamment les institutions du réseau de l'éducation dans le champ d'application de la loi rejoint la LD2 avancée par l'OCDE en matière d'encadrement du lobbying. Celle-ci édicte que les juridictions doivent adapter l'encadrement du lobbying au contexte sociopolitique et administratif.

Comme dans le réseau de la santé et des services sociaux, assujetti par ricochet en 2015, on peut présumer de l'intensité des activités de lobbying qui ont cours dans le secteur de l'éducation, regroupant les commissions scolaires, collèges et universités.

Considérant le fait que l'éducation est, en termes financiers, la deuxième mission en importance de l'État québécois et que ses enjeux « attirent l'attention publique » et « préoccupent le public », selon les critères de l'arrêt Grant précité, la divulgation des activités de lobbying menées auprès des institutions de ce réseau comporte un haut degré de pertinence, du point de vue du Commissaire, et doit être incluse dans le cadre d'une refonte de la Loi. Cet élargissement permettrait d'assujettir l'ensemble des élus québécois à la loi, incluant les commissaires scolaires. Ces derniers étant élus par la population pour occuper leurs fonctions, il semble d'autant plus important qu'ils soient assujettis à certaines exigences de reddition de compte quant aux activités de lobbying dont ils peuvent faire l'objet et qui pourront potentiellement influencer leurs décisions en matière d'orientation et d'administration du réseau de l'éducation.

Le niveau municipal

De façon assez généralisée en Amérique du Nord, l'appareil législatif et l'appareil exécutif sont visés par les lois en matière de lobbying. Or, à l'image du Québec, la loi de l'Irlande couvre aussi les *local authorities*. Il en va de même pour la loi autrichienne (OCDE, 2014). Conséquemment, les décisions et les mesures prises au niveau municipal étant couvertes dans ces juridictions, l'encadrement des communications d'influence s'effectue de façon uniforme et les informations sur les activités de lobbying sont accessibles par l'entremise d'une même plateforme.

La loi de l'État de New York vise aussi les municipalités, mais uniquement celles ayant une population de plus de 5 000 habitants. Quant à l'État du Maryland, celui-ci exige que les municipalités, les *counties* et les *boards of education* (l'équivalent de nos commissions scolaires) adoptent une loi encadrant les activités de lobbyisme. Bien que l'objectif d'exiger l'adoption d'un cadre réglementaire par les autorités locales soit louable, la multiplication des règles et des registres va à l'encontre de l'objectif de permettre au public d'accéder facilement et simplement aux renseignements relatifs aux activités de lobbyisme ayant cours auprès des titulaires de charges publiques.

Il est donc essentiel de maintenir le spectre de la Loi actuelle concernant les municipalités, car le fait de permettre à celles-ci d'adopter leurs propres règles d'encadrement du lobbyisme serait, selon le Commissaire, un recul qui favoriserait les divergences dans les règles de transparence et de saine pratique et compromettrait la cohérence de l'encadrement au Québec. La Loi québécoise était déjà à l'avant-garde en 2002, en assujettissant toutes les municipalités. Nos recherches confirment que ce choix effectué par les parlementaires à l'époque trouve toujours sa pertinence aujourd'hui.

Tous les élus, dirigeants et membres du personnel des institutions publiques

L'énoncé, tel que proposé, vise également à définir très largement les « titulaires de charges publiques », comme le font la majorité des juridictions.

À cet égard, la Norme 1.2 émise par l'Initiative conjointe définit les officiers publics de manière très globale :

« Agent public » – comprend toute personne disposant de pouvoirs décisionnels (et ses conseillers), élue, nommée ou employée dans les branches exécutives ou législatives du pouvoir, aux niveaux national, sous-national ou supranational, au sein d'organismes exerçant des fonctions publiques et d'organisations internationales publiques domiciliées ou actives dans le pays concerné.

(Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation et Open Knowledge, 2015, p. 5, N1.2)

[Traduction libre]

Cette définition reprend le concept de pouvoir décisionnel, puisque la définition même d'une activité de lobbyisme consiste à exercer une influence à l'égard d'un tel pouvoir. Dans les faits, les activités de lobbyisme ne sont pas uniquement accomplies à l'égard des personnes qui détiennent un tel pouvoir décisionnel, mais bien souvent à l'égard des personnes qui contribuent à l'exercice de ce pouvoir, par leurs analyses et recommandations. C'est à dessein que la définition proposée par la Norme 1.2 réfère à ces conseillers.

L'encadrement des activités de lobbyisme comporte deux volets : (1) le contrôle et la surveillance de ces activités et (2) leur saine exercice. C'est en lien avec ce deuxième volet qu'il apparaît primordial de définir largement les personnes, élus et fonctionnaires, qui peuvent faire l'objet d'activités de lobbyisme. En utilisant un large spectre, on s'assure que les principes éthiques et les obligations déontologiques nécessaires au saine exercice des activités de lobbyisme seront globalement respectés par les représentants, peu importe l'individu à qui ces derniers s'adressent au sein de l'appareil public.

Il a été proposé, lors de nos consultations, de limiter la définition de « titulaires de charges publiques » à une certaine catégorie d'entre eux, occupant par exemple les plus hautes sphères décisionnelles (les élus, les ministres, les maires, les sous-ministres, etc.).

Dans les faits, limiter la couverture des dirigeants et employés des institutions publiques reviendrait, selon le Commissaire, à fermer les yeux sur une partie substantielle des activités de lobbying exercées au Québec. Les « représentations » effectuées auprès des dirigeants et employés exclus ne seraient donc pas encadrées. Par conséquent, les principes éthiques et obligations déontologiques reliées à la saine pratique des activités de lobbying ne trouveraient aucune prise sur ces communications.

Or, toujours en lien avec la pertinence des activités de lobbying pour le public, le

Commissaire est d'avis que c'est davantage en haussant les exigences d'information et de suivi des activités de lobbying effectuées auprès de tels « dirigeants désignés », exerçant le pouvoir décisionnel au plus haut niveau dans l'appareil législatif ou exécutif, que cette pertinence sera atteinte. Le Principe n° 19, présenté plus loin, énonce cette orientation, inspirée du régime fédéral canadien.

Quant aux élus consultés par le Commissaire dans le cadre de l'établissement du diagnostic, ils se sont dits majoritairement d'accord avec le fait que toutes les institutions publiques soient visées. Pour leur part, les citoyens qui ont participé aux groupes de discussion organisés à la demande du Commissaire ont principalement exprimé ne pas comprendre pourquoi le réseau de l'éducation est présentement exclu de la Loi.



Principe n° 7

Dialogue citoyen

La loi assure un espace de dialogue avec les institutions publiques

Exclure les représentations d'intérêts effectuées sans intermédiaire :

- **par un individu, ou un groupe d'individus, pour faire valoir ses droits ou intérêts propres à titre de citoyen ou de contribuable de l'État;**
- **par une entité, dans son rôle de citoyen ou de contribuable de l'État, pour faire valoir ses droits ou intérêts propres lorsque son intervention est spécifiquement prévue ou requise par une loi et accomplie conformément aux processus déterminés;**
- **par un organisme communautaire offrant principalement des services de soutien directement au public.**

Ce principe vise à introduire la notion de dialogue libre entre les citoyens, lorsqu'ils agissent à ce titre, et l'État.

Tant le citoyen, agissant individuellement ou en groupe, que le citoyen « corporatif » (entreprise, organisme, groupement, autre entité) se voit ici conférer un espace de dialogue reconnu lorsqu'il entre en communication avec l'État, sans intermédiaire, pour faire valoir ses propres droits ou répondre à ses obligations propres en respectant les processus établis à cette fin, le cas échéant.

Cette formule vise essentiellement à reprendre et encadrer l'application de l'exception prévue à l'article 6 de la Loi actuelle, mais également de certaines exceptions prévues à son article 5 visant des communications en regard de demandes d'information, de présentation de produits et services ou d'exécution d'un contrat.

Cet espace de dialogue repose sur plusieurs principes et meilleures pratiques mis en œuvre en droit canadien et ailleurs dans le monde. Il se définit en premier lieu, dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, à partir du droit de pétition des citoyens, qui prévoit que ces derniers peuvent, en tout temps, adresser une pétition à l'Assemblée nationale pour tout sujet. Il repose également, en matière fiscale, sur le droit de demander des comptes pour toute taxe perçue.

L'Initiative conjointe (N1.5) énonce que les interactions entre le citoyen et les représentants d'institutions publiques concernant leurs « affaires privées » ne devraient pas être considérées comme des activités de lobbying, sauf lorsque cela concerne des intérêts économiques importants qui peuvent affecter l'intérêt public. Dans cette optique, la protection des droits constitutionnels doit être équilibrée avec l'intérêt du public. La Commission européenne reconnaît par ailleurs directement, dans son accord interinstitutionnel, ce dialogue citoyen pour « les communications de citoyens, agissant exclusivement en leur qualité personnelle [...] » (Commission européenne, 2016, p. 5).

Plusieurs États américains reconnaissent également cette exception en excluant

les « membres du public » (Géorgie), un « citoyen qui ne fait pas du lobbying contre rémunération » (Alabama) ou encore un « individu agissant exclusivement pour lui-même » (Montana).

Dans sa note d'information sur la réforme législative en matière de lobbying, le Department of Public Expenditure and Reform irlandais énonçait ce qui suit :

Un principe fondamental qui a guidé l'élaboration du régime réglementaire proposé est la nécessité absolue que la mise en place d'obligations en matière d'inscriptions n'entrave d'aucune façon l'interaction normale entre les citoyens et les élus.

(Department of Public Expenditure and Reform, 2013, p. 6)

[Traduction libre]

Les lignes directrices de L'OCDE précisent, quant à elles, que :

Les pays devraient instaurer des règles du jeu équitables en accordant à toutes les parties prenantes un accès juste et équitable à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. Les agents publics devraient préserver les effets bénéfiques de la libre circulation de l'information et faciliter la participation du public. [...] Les définitions devraient en outre préciser clairement le type de communications avec les agents publics qui n'est pas considéré comme une activité de lobbying au sens des règles et des lignes directrices.

(OCDE, 2013, p. 3, LD1)

Il en est ainsi, par exemple, des communications qui ont déjà été rendues publiques, notamment les présentations officielles devant une commission parlementaire, les auditions publiques et les mécanismes de consultation établis par la loi ou par règlement.

Au niveau national, on retrouve plusieurs exceptions similaires dans la législation canadienne. En Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Ontario, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard, à Terre-Neuve-et-Labrador et au Yukon, un particulier n'a pas à s'inscrire lorsqu'il fait des observations à un député de l'Assemblée législative pour le compte d'un électeur de sa circonscription à l'égard d'une question personnelle qui le concerne.

Le Principe n° 7 proposé ici vise donc à répondre à plusieurs problématiques vécues dans le cadre du régime actuel où les titulaires de charges publiques, et particulièrement les élus, ne sont pas toujours en mesure de déterminer dans quel contexte le simple citoyen peut s'adresser à eux sans devoir s'inscrire au registre des lobbyistes. Ce principe a pour objectif de définir un espace de discussion clair lorsque c'est le citoyen lui-même, sans intermédiaire, qui s'adresse aux institutions publiques et qu'il se retrouve dans un processus qui exige une intervention auprès des institutions (simplement pour exercer un droit ou contester une obligation imposée par la législation, par exemple) ou qui prévoit déjà des mécanismes d'intervention de la part des citoyens, même corporatifs.

Les entrevues et groupes de discussion réalisés par le Commissaire ont révélé de façon unanime que la simple interaction citoyenne doit être exclue de l'application des règles et contrôles en matière de lobbyisme. Quelques élus ont mentionné éprouver une certaine confusion, n'étant pas en mesure de déterminer s'ils se trouvaient en situation de lobbyisme ou simplement dans le cadre d'un dialogue citoyen. Ce questionnement est d'autant plus présent chez les élus parlementaires, qui exercent à la fois le rôle de législateur et de représentant d'une communauté. Plusieurs élus se sont dits irrités par cette ambiguïté, allant jusqu'à percevoir que la Loi actuelle tentait de réguler le rôle démocratique fondamental du député d'entendre et de représenter ses citoyens.

Si une telle exception est d'emblée reconnue pour les individus, il apparaît difficile de ne pas reconnaître que les citoyens dits « corporatifs » ne devraient pas pouvoir bénéficier de ce même espace de dialogue, alors que la société leur reconnaît de plus en plus de droits fondamentaux, notamment par l'entremise des chartes des droits et libertés canadienne et québécoise. Il en va ainsi de la liberté d'expression, reconnue depuis longtemps.

Avec une telle exclusion, les communications effectuées afin d'obtenir, par exemple, un permis ou une autorisation dans un contexte normé seraient ainsi exclues, puisque la loi ou le règlement exige que l'organisation obtienne ce permis ou cette autorisation. Puisque de telles démarches sont exigées par la loi, elles ne devraient pas être traitées comme une démarche d'influence planifiée par une organisation, mais bien comme une démarche requise par l'État ou les institutions publiques.

Le Commissaire est néanmoins d'avis que les communications qui vont au-delà des démarches habituelles dans le cadre d'une telle exigence, bien qu'exigées en vertu d'une loi ou d'un règlement, devraient tout de même faire l'objet d'une divulgation, adaptée aux circonstances et à la nature de la communication et toujours en lien avec l'objectif principal de s'assurer de la pertinence de l'information pour le citoyen.

Les organismes communautaires

En ce qui concerne la dernière exception, visant les organismes communautaires offrant principalement des services de soutien directement au public, le Commissaire est d'avis qu'elle se justifie pour plusieurs motifs. En premier lieu, parce que ces organismes sont considérés au Québec comme des partenaires de première ligne de l'État dans certains domaines, notamment en santé et services sociaux et en éducation. À ce titre, leurs activités se rapprochent davantage des services offerts par l'État ou pour le compte de celui-ci. En ce sens, ces organismes sont assimilables, dans plusieurs cas, à des institutions publiques ou parapubliques.

À ce sujet, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne (2016, p. 5) ont consacré un principe équivalent dans leur *Proposition d'accord interinstitutionnel sur un registre de*

transparence obligatoire en excluant « les activités des partenaires sociaux en tant que participants au dialogue social ». Dans le même esprit, cet accord exempté plusieurs organismes lorsqu'ils agissent seuls, mais assujettit leurs regroupements, associations ou réseaux.

De plus, ces organismes de première ligne se trouveraient exemptés *de facto* de la législation québécoise, puisque la majorité des interventions ou activités assimilables à des activités de lobbyisme effectuées par ces organismes, pour leur compte et sans autre intermédiaire, ne trouveront probablement pas leur ancrage dans une définition des activités de lobbyisme qui trouve sa source dans la pertinence de divulguer ces activités au public.

Ainsi, la plupart des activités d'influence exercées, qui consistent souvent en des demandes récurrentes de financement pour permettre à ces organismes d'offrir des services quasi « publics », devraient probablement se retrouver dans une catégorie exemptée prévue par règlement. De telles exemptions devraient

être définies en fonction de critères reliés à la nature des activités de lobbyisme encadrées, par exemple celles visant des contrats de moindre valeur ou du financement récurrent.

Ce compromis quant à l'exclusion des organismes communautaires offrant principalement des services à la population était déjà favorisé par le Commissaire dans le cadre de son étude sur l'assujettissement des OBNL à la Loi (Commissaire au lobbyisme du Québec, 2016). Il a été clairement réclamé par les élus consultés et les citoyens des groupes de discussion dans le cadre du diagnostic et semble avoir reçu un appui des lobbyistes et de leurs associations (Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, 2019). Dans ce contexte, cette exception semble déjà faire l'objet d'un début de consensus social.

Ainsi, il apparaît souhaitable d'assimiler ces organisations à des citoyens corporatifs qui interagissent avec l'État, lorsque ces interactions sont effectuées pour leur compte et sans intermédiaire.



Responsabilités et obligations en matière d'activités de lobbyisme

Cette section introduit les principes n^{os} 8 à 15, qui visent à définir les principales obligations et responsabilités des parties prenantes en lien avec les activités de lobbyisme.

Cette deuxième partie couvre également des éléments fondamentaux d'un régime d'encadrement moderne qui satisfait les meilleures pratiques et standards nationaux et internationaux. Ils établissent les principales exigences et modalités liées à l'accomplissement et à la divulgation publique des activités de lobbyisme. Ils énoncent aussi, pour les représentants d'intérêts et les entités qu'ils représentent ou pour lesquelles ils agissent, des exigences de divulgation des activités de lobbyisme ainsi que des responsabilités et obligations partagées, s'appliquant autant au respect des obligations légales que déontologiques.

À cet égard, le Commissaire soutient qu'il est nécessaire :

- d'exiger de tout individu souhaitant accomplir des activités de lobbyisme, pour lui-même ou pour le compte de toute personne ou entité, qu'il soit inscrit dans un système de divulgation et qu'il ait l'obligation de conserver certaines informations liées à ses activités;
- d'attribuer à l'entité pour laquelle des activités de lobbyisme sont accomplies la responsabilité première d'inscrire ses représentants, de divulguer leurs activités, et d'assurer la véracité, la fiabilité et le suivi de ces dernières;
- de permettre à une entité qui fait affaire avec des représentants externes de déléguer à ceux-ci certaines responsabilités en lien avec la divulgation des activités de lobbyisme;
- d'assujettir l'accomplissement des activités de lobbyisme à des principes éthiques et des obligations déontologiques, conjointement assumés par les représentants et les entités auxquelles ils sont liés.

Ces principes statuent également sur la responsabilité en matière de saine gouvernance qui doit incomber aux institutions publiques en lien avec les activités de lobbyisme.

Enfin, ils appuient la nécessité de déterminer un cadre éthique et déontologique applicable aux élus et à certains dirigeants des institutions publiques, pendant et à la suite de leur mandat.

À cet égard, le Commissaire soutient qu'il est nécessaire :

- d'imposer à toute institution publique la désignation d'un répondant institutionnel pour assurer l'application et le respect du régime d'encadrement des activités de lobbyisme;
- d'établir des principes éthiques et des obligations déontologiques applicables pendant et après le mandat des élus et de certains dirigeants des institutions publiques.



Principe n° 8

Inscription obligatoire

Tout individu ou entité doit être inscrit pour accomplir une activité

Exiger de tout individu ou entité désirant accomplir, avec ou sans intermédiaire, des activités de lobbying, qu'il s'enregistre au système de divulgation établi par la loi.

Ce principe établit un élément fondamental d'un régime qui prône la transparence pour le citoyen : les activités de lobbying devraient être divulguées au stade de l'intention et les personnes qui souhaitent les accomplir doivent obligatoirement être inscrites dans un système électronique de divulgation.

Afin de répondre au besoin de transparence et dans le but de permettre aux citoyens de participer à la vie démocratique en toute connaissance de cause, il est primordial que l'information rendue disponible leur permette de faire des choix éclairés et de mettre en œuvre les démarches qu'ils jugent pertinentes pour y réagir.

Les lignes directrices proposées par l'OCDE, et notamment sa LD6, précisent que les activités de lobbying doivent être connues et pouvoir être analysées en temps opportun par les parties prenantes, incluant les institutions publiques et les citoyens.

Dans le même esprit, l'Initiative conjointe énonce, à sa Norme 2.1 concernant la tenue d'un registre, que celui-ci et les exigences d'inscription qui en découlent doivent être obligatoires : « Le cadre devrait exiger l'établissement d'un registre obligatoire auquel les lobbyistes et toutes les organisations qui exercent des communications d'influence, que ce soit en employant des lobbyistes internes ou

autres, doivent s'inscrire pour pouvoir mener leurs activités de lobbyisme. [...] » (Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation et Open Knowledge, 2015, p. 6, N2.1).

Le régime d'encadrement doit prôner 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.

Les lignes directrices de la Sunlight Foundation énoncent que l'inscription des activités de lobbyisme est obligatoire, tant pour les représentants d'intérêts que pour les entités qu'ils représentent : « Pour que la transparence des activités de lobbyisme soit significative, leur inscription et leur divulgation au registre doivent être obligatoires pour tous les lobbyistes et toutes les organisations qui les effectuent. » (Sunlight Foundation, s.d., LD2). [Traduction libre]

Dans plusieurs législations ou réglementations encadrant le lobbyisme au Canada, des dispositions énoncent l'importance pour la population, mais également pour les titulaires de charges publiques, d'être en mesure de connaître l'identité des personnes qui tentent d'influencer le gouvernement. C'est le cas pour les provinces de l'Alberta, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador, les villes de Surrey, Hamilton et Vaughan, et, plus récemment, pour le territoire du Yukon.

Bien que les autres juridictions n'en fassent pas une mention spécifique, elles prônent toutes la mise en place d'un système de divulgation où sont obligatoirement consignées les activités de lobbyismes visées. C'est donc le cas pour toutes les juridictions canadiennes, sauf Winnipeg où il s'agit, à l'heure actuelle, d'un régime de divulgation volontaire.

Qui doit s'inscrire?

Les Principes n^{os} 9 et 10 énoncent les responsabilités que devraient partager les entités et leurs représentants d'intérêts, internes ou externes, en relation avec la divulgation des activités de lobbyisme.

Le présent principe se limite à énoncer que l'inscription dans un système de divulgation ne peut être volontaire. Elle doit être obligatoire, résultant de la volonté de l'État d'assurer la pleine transparence des activités pertinentes pour le public.

Dans les faits, la divulgation des activités de lobbyisme est l'élément fondamental de tous les régimes d'encadrement à travers le monde. À l'exception de quelques juridictions ayant adopté un régime volontaire, toutes les législations observées font état de l'obligation de divulguer les représentations d'intérêts ou activités de lobbyisme, par l'entremise d'un registre ou autrement, afin d'en informer le public.

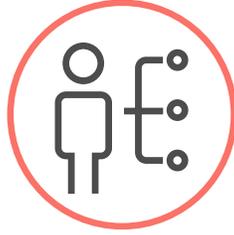


Principe n° 9

Responsabilité des entités

Les entités sont responsables d'autoriser des intermédiaires à effectuer des activités de lobbying pour leur compte

Attribuer à l'entité représentée la responsabilité d'autoriser tout représentant d'intérêts à accomplir des activités de lobbying pour son compte et celle d'assurer la divulgation, la véracité, la fiabilité et le suivi des activités de lobbying effectuées par ses représentants d'intérêts internes.



Principe n° 10

Délégation de responsabilité

Les entités peuvent déléguer des responsabilités à des représentants externes

Attribuer au représentant d'intérêts externe la responsabilité d'assurer la divulgation, la véracité, la fiabilité et le suivi des activités de lobbying effectuées pour le compte de son client.

Ce principe ainsi que le précédent sont traités conjointement, vu leur complémentarité.

Ils visent, d'une part, à introduire le plus clairement possible la responsabilité des entités (entreprises, organisations, groupements) dans une nouvelle vision du régime d'encadrement et, d'autre part, à attribuer aux représentants externes, lorsqu'ils sont mandatés, la responsabilité de la divulgation des activités effectuées pour le compte de leurs clients.

Ces orientations donnent suite aux constats formulés dans le diagnostic concernant certains des enjeux principaux de la Loi actuelle, qui fait peser sur les lobbyistes individuellement l'ensemble des obligations liées à la transparence de leurs activités, sans reconnaître que celles-ci sont accomplies au bénéfice de quelqu'un d'autre, soit une entreprise, une organisation ou un autre individu.

Responsabilité des entités

À l'instar d'autres régimes de même nature au Québec, comme pour l'obtention de permis ou l'inscription au registre des entreprises, il est proposé que la responsabilité d'inscrire des représentants d'intérêts et d'assurer la divulgation des mandats incombe désormais à l'entité, et non pas seulement à son principal dirigeant.

La responsabilité des administrateurs et des dirigeants ne devrait toutefois pas être complètement écartée, entre autres lorsqu'il est démontré que ces derniers ont consenti ou avaient connaissance de certaines infractions (TI, N5.4). Ce principe vise donc à introduire dans la loi certaines notions de saine gouvernance des organisations, selon lesquelles ces dernières doivent assumer une part de

responsabilité quant aux agissements des personnes qu'elles emploient et être redevables des actions posées en leur nom.

L'OCDE recommande qu'une loi encadrant le lobbying prévoie un spectre cohérent de stratégies et de pratiques visant à garantir le respect des règles en matière de lobbying (LD9). L'Initiative conjointe recommande à son tour qu'une loi sur le lobbying doive prévoir que toutes les entités qui exercent des influences, que ce soit en employant des lobbyistes internes ou autres, devraient s'inscrire dans un registre obligatoire afin de mener leurs activités de lobbying (N2.1).

La responsabilité à titre de client

Pour les entités qui confient des mandats de représentation, l'objectif est d'assurer que l'entité soit responsable, elle aussi, des activités effectuées à son bénéfice et qu'elle prenne les moyens nécessaires pour respecter et faire respecter les obligations prévues par le régime d'encadrement. Ainsi, l'entité, et non seulement l'individu, serait désormais responsable de son inscription et de la divulgation des activités de lobbying effectuées à son bénéfice.

Cela permettrait d'intervenir directement auprès de l'entité elle-même, qui souhaitera éviter d'affecter son image dans l'espace public. Cela favoriserait également la responsabilité et une culture de conformité au sein des entités. Dans les faits, ce sont elles qui confient un mandat à leurs représentants, internes ou externes, d'effectuer des activités de lobbying. Il devrait donc leur incomber principalement de s'assurer de la divulgation de leurs mandats et de maintenir à jour les informations concernant les activités effectuées ou déclarées.

La Sunlight Foundation (LD3) recommande également que les organisations soient tenues d'assurer la divulgation des activités de lobbying, et leur indique les informations qui, selon elle, devraient minimalement se retrouver au système de divulgation.

En introduisant dans la loi des obligations d'inscription sur le plan corporatif, le régime permettrait également de retenir la responsabilité de l'organisation lors de manquements à ces obligations. Ainsi, les sanctions pourraient également s'appliquer à l'organisation, et non pas uniquement aux représentants ou au plus haut dirigeant de l'entité.

Néanmoins, afin de reconnaître qu'une entité peut, de façon légitime, vouloir confier cette responsabilité à autrui, notamment à un professionnel, ce principe prévoit que l'entité peut déléguer sa responsabilité lorsqu'elle fait affaire avec un représentant d'intérêts externe (lobbyiste-conseil), au même titre qu'elle peut, par exemple, autoriser un avocat à la représenter dans toute affaire devant un tribunal ou pour gérer ses informations corporatives auprès du registre des entreprises. Le cabinet-conseil devient alors, à ce titre, son mandataire.

L'entité ne devrait pas pour autant se décharger entièrement de la responsabilité d'assurer que ce mandat est accompli conformément aux exigences de la loi, en assurant le suivi, la véracité et la fiabilité des informations divulguées à et par son mandataire.

Aux États-Unis, de nombreuses législations exigent que la personne ou l'entité employant un lobbyiste produise tout de même une inscription. C'est le cas, notamment, en Californie, au Kentucky, au Maine et au Maryland. Dans plusieurs de ces législations, les lobbyistes doivent aussi produire une inscription. En Irlande, l'inscription au registre relève spécifiquement de l'entité, donc la personne qui emploie un ou des représentants pour faire des activités de lobbying en son nom.

Quant à la loi de la Californie, elle exige des *lobbyist employers*, lorsqu'ils engagent un représentant externe, de signer un formulaire autorisant le cabinet à effectuer les activités de lobbying en leur nom. Le cabinet doit, quant

à lui, déposer ce formulaire dûment signé par son client auprès du secrétaire d'État de la Californie. L'Alaska a aussi adopté un régime similaire.

D'autres exemples américains ont été identifiés relativement à cette responsabilité. Parmi ceux-ci, en plus du régime fédéral, la Ville de San Diego, en Californie, le comté de Cook, en Illinois, et l'État de la Pennsylvanie exigent que l'employeur inscrive et effectue le suivi des activités pour le compte de ses employés. Pour la Ville de Philadelphie, l'inscription est également conjointe, mais seul l'employé doit rapporter ses activités. En Illinois, l'employeur et l'employé doivent s'inscrire au registre, mais seul l'employeur doit effectuer le suivi. Dans l'État de New York, si l'employeur est une entreprise, il doit s'inscrire et effectuer la divulgation des activités à titre de « lobbyiste principal », en incluant les activités de ses employés.

Enfin, cette orientation permettrait de régler un des enjeux de la Loi actuelle qui empêche de poursuivre un lobbyiste d'entreprise ou d'organisation dans un contexte où l'obligation d'effectuer l'inscription incombe au plus haut dirigeant. Dans la mesure où cette responsabilité relève plutôt de l'entité, les moyens d'actions seraient exercés directement auprès de celle-ci.

La responsabilité à titre de cabinet

Quant au cabinet qui emploie des représentants d'intérêts qui œuvrent pour des clients externes, dans une logique similaire, il apparaît que c'est à lui que devrait revenir la responsabilité de s'assurer que les personnes qui rendent de tels services sont dûment inscrites, au même titre qu'un cabinet de professionnels doit s'assurer que ses membres sont dûment inscrits au tableau de leur ordre professionnel pour leur confier des mandats. Une telle exigence apparaît cohérente avec les différents régimes d'inscription existant au Québec, notamment pour les représentants agissant dans le domaine des assurances ou des valeurs mobilières. La *Loi sur la distribution de produits financiers* est d'ailleurs sans équivoque à cet égard :

85. Un cabinet et ses dirigeants veillent à la discipline de leurs représentants. Ils s'assurent que ceux-ci agissent conformément à la présente loi et à ses règlements.

86. Un cabinet veille à ce que ses dirigeants et employés agissent conformément à la présente loi et à ses règlements.

137. Une société autonome veille à la discipline de ses représentants. Elle s'assure que ceux-ci, ainsi que ses autres employés, agissent conformément à la présente loi et à ses règlements.

(Loi sur la distribution de produits financiers, RLRQ, chapitre D-9.2, art. 85, 86, 137)

[Notre mise en forme]

Le cabinet ne deviendrait pas pour autant responsable des activités accomplies pour le compte de ses clients, mais devrait, comme dans toute entreprise, être responsable des personnes qu'il emploie ou qui le représentent.

La délégation

Sur le plan administratif, le Commissaire est d'avis que l'État ne devrait pas s'ingérer dans les affaires de gestion interne de l'entité. Exiger que le plus haut dirigeant soit impliqué dans des procédures administratives va à l'encontre de l'objectif d'un système d'inscription convivial et qui évite le plus possible les contraintes administratives. Il est primordial qu'à l'instar de ce qu'exige la procédure en vigueur dans l'État de New York, le plus haut dirigeant

puisse également déléguer ses responsabilités, en tout ou en partie, pour faciliter le respect des exigences d'inscription.

Dans le cadre de ses consultations, le Commissaire a constaté que la plupart des lobbyistes rencontrés se sont montrés favorables à ce que la responsabilité de l'inscription au registre des lobbyistes relève globalement de l'entreprise ou de l'organisation plutôt que du plus haut dirigeant. Plusieurs ont toutefois mentionné qu'il est important qu'une responsabilité incombe également au représentant d'intérêts. Aussi, certains titulaires de charges publiques ont précisé que les entités devraient se voir imposer une responsabilité.

La responsabilité des représentants d'intérêts externes

Le Principe n° 10 vient essentiellement reproduire les dispositions actuelles de la Loi, puisqu'il fait reposer sur le représentant d'intérêts externe la responsabilité de la divulgation de ses mandats. Il impose à celui-ci de s'assurer de la véracité et de la fiabilité des informations divulguées, ainsi que d'effectuer le suivi des activités réalisées pour le compte de son client.

S'il ne respecte pas ses obligations, le représentant d'intérêts externe devra nécessairement répondre de ses manquements en vertu du régime d'encadrement. Par ailleurs, en conférant au cabinet une responsabilité concernant la conformité de l'inscription des personnes qu'il emploie, le représentant externe devra aussi répondre de ses manquements auprès de son employeur, comme dans toute autre entreprise. Cela devrait manifestement entraîner une meilleure conformité, par exemple du point de vue de la mise à jour des informations sur les représentants d'intérêts autorisés à exercer des activités de lobbying. Nous pouvons et nous devrions nous attendre à ce que les cabinets qui emploient des représentants externes qui agissent pour le compte de clients développent et imposent des règles de conformité pour éviter que des manquements soient reprochés, non seulement à l'individu, mais au cabinet lui-même, puisque ces manquements peuvent affecter l'image publique du cabinet.

Dans ses consultations, le Commissaire a constaté que plusieurs personnes souhaitent que les règles soient plus strictes pour les représentants externes, considérés comme des professionnels du lobbying.



Principe n° 11

Cadre éthique et déontologique

Les activités de lobbyisme doivent être assujetties à des principes éthiques et des obligations déontologiques

Établir un cadre éthique et déontologique applicable aux entités et aux représentants d'intérêts relativement à la divulgation, à l'accomplissement et au suivi des activités de lobbyisme, de façon à maintenir les plus hauts standards d'intégrité et de professionnalisme et à favoriser la confiance des citoyens dans les institutions publiques.



Principe n° 12

Responsabilité conjointe

Les entités et leurs représentants sont responsables conjointement du respect de la loi

Attribuer conjointement au représentant d'intérêts et à l'entité dont il est administrateur, associé, dirigeant, employé ou membre, la responsabilité de s'assurer du respect du cadre éthique et déontologique pour l'accomplissement d'activités de lobbying par ce représentant d'intérêts.

Ce principe ainsi que le précédent sont également traités conjointement, visant un même sujet sous des angles différents.

Ils visent, d'une part, à introduire, comme dans la Loi actuelle, un cadre éthique et déontologique applicable à ceux qui accomplissent des activités de lobbying et, d'autre part, à attribuer une responsabilité du respect de ce cadre aux individus ainsi qu'aux entités auxquelles ils sont rattachés.

Cadre éthique et déontologique

Le Principe n° 11 introduit la création d'un cadre éthique et déontologique applicable tant aux entités qu'aux représentants d'intérêts, en fonction de leurs responsabilités respectives. Ce principe précise que la responsabilité de l'entité et du représentant est conjointe concernant les principes éthiques et les obligations déontologiques. La responsabilité, ne relevant plus uniquement de l'individu qui effectue des activités de lobbying, est aussi liée au rattachement à une entité pour le compte de laquelle les activités sont réalisées.

Ainsi, l'entreprise ou l'organisation sera responsable du respect du cadre par ses représentants internes, alors que le cabinet de représentants externes sera responsable des personnes qui lui sont rattachées. On introduit donc ici la responsabilité claire des cabinets envers les personnes qu'ils emploient et leurs dirigeants.

L'OCDE recommande (LD8) que les lobbyistes aient l'obligation de respecter des normes de professionnalisme et de transparence et qu'il leur incombe également de favoriser, dans leurs activités, une culture de transparence et d'intégrité. Selon cet organisme, les lobbyistes et leurs donneurs d'ordres ont l'obligation de ne pas exercer d'influence illicite et de se conformer aux normes professionnelles dans leurs relations avec les agents publics, les autres lobbyistes, leurs clients et le public.

Le maintien de la confiance dans le processus de décision publique implique que les lobbyistes salariés ou consultants mettent eux aussi en avant les principes de bonne gouvernance. En particulier, ils devraient faire preuve d'intégrité et d'honnêteté dans leurs relations avec les agents publics, fournir des informations fiables et exactes et éviter les conflits d'intérêts vis-à-vis des agents publics et vis-à-vis des clients qu'ils représentent, par exemple en s'abstenant de représenter des intérêts antagonistes ou concurrents.
(OCDE, 2013, p. 5, LD8)

L'OCDE complète en précisant que les gouvernements et législateurs ont aussi la responsabilité d'instituer des normes de conduite claires pour les titulaires de charges publiques qui sont en relation avec des lobbyistes. Le Principe n° 15 traitera de ce sujet.

L'Initiative conjointe, dans les énoncés découlant de sa Norme 3 (N3), indique la nécessité d'un code de conduite et de règles comportementales claires et sanctionnables :

3.4 Code de conduite obligatoire – Un code de conduite statutaire pour les lobbyistes devrait être élaboré en étroite consultation avec toutes les parties prenantes et les parties intéressées.

3.5 Normes comportementales – Le code devrait énoncer les normes comportementales essentielles, notamment en ce qui concerne l'honnêteté et pour éviter l'influence induite.

3.6 Autorégulation – Des mesures supplémentaires devraient être prises pour encourager les lobbyistes à adopter, à publier et à rendre compte volontairement d'engagements éthiques supplémentaires, y compris par le biais d'actions collectives. Ces engagements doivent être soutenus par des mécanismes de contrôle et de sanction internes, et être intégrés dans la stratégie globale de responsabilisation sociale et de gouvernance des entreprises.

(Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation et Open Knowledge, 2015, p. 9, N.3.4 à 3.6)

[Traduction libre]

Comme en fait foi la Norme 3.6 de l'Initiative conjointe, Transparency International (2015) prône également des mécanismes volontaires. Dans son texte *Lobbying en Europe*, elle formule certaines recommandations, dont les suivantes, à tous les lobbyistes professionnels, les compagnies et les organisations, incluant les OBNL, qui cherchent à influencer les politiques publiques :

Objectif 5 : Promouvoir une culture d'intégrité chez les compagnies et les organisations qui cherchent à influencer les politiques publiques :

- **Connaître et respecter l'ensemble des lois, règlements, normes et codes de conduite applicables aux activités de lobbying.**
- **S'inscrire dans tous les registres des représentants d'intérêts, y compris facultatifs, des institutions au sein desquelles sont exercées des activités de lobbying.**
- **Instaurer des politiques et procédures internes pour une conduite transparente et responsable et les intégrer aux politiques de lutte contre la corruption et aux engagements en matière de responsabilité sociétale. [...]**
- **Veiller à ce que les représentants d'intérêts exercent leurs activités de lobbying en toute intégrité, transmettent des informations exactes et objectives et déclarent fidèlement leur statut et la nature de leurs communications.**
- **Prévenir les conflits d'intérêts potentiels et l'influence excessive réelle ou supposée, et respecter les règles applicables aux agents publics.**
- **Former les représentants et les collaborateurs de l'organisation aux mesures susmentionnées et veiller à ce que ces dernières s'appliquent à l'ensemble des consultants et agents agissant pour le compte de l'organisation.**

(Transparency International, 2015, p. 13)

Du côté du Commissariat au lobbying du Canada, la règle 9 du *Code de déontologie des lobbyistes* vise spécifiquement les activités politiques des lobbyistes :

Si un lobbyiste entreprend des activités politiques pour le compte d'une personne qui pourrait vraisemblablement faire croire à la création d'un sentiment d'obligation, il ne peut pas faire de lobbying auprès de cette personne pour une période déterminée si cette personne est ou devient un titulaire d'une charge publique. Si cette personne est un élu, le lobbyiste ne doit pas non plus faire de lobbying auprès du personnel du bureau dudit titulaire.

(Commissariat au lobbying du Canada, Code de déontologie des lobbyistes, art. 9)

En Ontario, on retrouve directement dans la loi l'interdiction plus générale pour un lobbyiste-conseil ou un lobbyiste-salarié d'éviter de placer sciemment le titulaire d'une charge publique vis-à-vis lequel il exerce des activités de lobbying en situation de conflit d'intérêts réel ou possible. Aux États-Unis, les interdictions portent beaucoup plus sur la participation à des campagnes de financement pour des candidats et plusieurs juridictions, notamment celle fédérale, exigent la déclaration des contributions faites par des lobbyistes. Ce type d'encadrement apparaît peu pertinent dans le contexte québécois, considérant les règles applicables en matière de financement politique et le faible niveau des contributions. Il en sera davantage question au [Principe n° 17](#).

Responsabilité conjointe

Le Principe n° 11 propose que le cadre éthique et déontologique soit applicable conjointement aux représentants d'intérêts et aux entités auxquels ils sont liés. Comme pour le [Principe n° 9](#), c'est en vue d'assurer la conformité aux règles établies qu'il est recommandé que l'entité qui emploie un représentant d'intérêts, en l'occurrence une entreprise ou organisation pour ses représentants internes ou un cabinet pour les représentants externes qui lui sont liés, soit également responsable des gestes posés par ces individus.

En faisant reposer la responsabilité sur la personne et sur l'entité qui lui est liée, le Commissaire est d'avis que cela incitera les entités à se doter de règles internes de conformité, élevant par le fait même le degré de professionnalisme avec lequel les activités de lobbying devraient être accomplies, mais incitant également les représentants à davantage de prudence puisqu'ils s'exposent non seulement à des sanctions externes, en vertu du régime législatif par exemple, mais également à des sanctions internes.

Cela fait aussi reposer sur l'entité une responsabilité envers le public de ne pas accepter que des représentants qui lui sont liés défient les principes éthiques et les obligations déontologiques sans que l'entité ait à en subir de conséquence, si elle n'a pas su réagir et encadrer adéquatement ses représentants.

Enfin, ces mécanismes assurent une meilleure conformité et, au bout du compte, un meilleur respect des règles déontologiques lorsque l'objectif est d'influencer des individus à l'égard des décisions ou orientations qu'ils ont à prendre au sein des institutions publiques.



Principe n° 13

Conservation d'informations

Des exigences de conservation d'informations pertinentes aux activités sont prescrites par règlement

Prescrire par règlement des exigences de conservation d'informations pertinentes aux activités de lobbyisme accomplies, à des fins de vérification ou d'enquête.

Parmi les bonnes pratiques identifiées et recommandées pour favoriser la conformité, notamment auprès des entités, et pour faciliter le travail d'enquête, ce principe introduit certaines obligations de conservation d'information en lien avec les activités de lobbyisme exercées.

En cohérence avec le [Principe n° 25](#) qui recommande l'introduction d'un régime de sanctions administratives afin de compléter l'encadrement du lobbyisme, il apparaît pertinent de recommander que des obligations correspondantes à celles imposées par d'autres régimes de conformité de même nature soient intégrées au régime d'encadrement du lobbyisme.

Dans les faits, afin d'atteindre l'un des objectifs proposés de la réforme de la Loi actuelle, soit une vision positive du lobbyisme et le rehaussement de la confiance des citoyens envers les institutions publiques, il s'avère essentiel que des mécanismes accessoires, telle la conservation d'information, viennent compléter les obligations de divulgation et appuyer les pouvoirs de surveillance confiés au Commissaire, chargé de l'application de la Loi.

Au-delà des enjeux soulevés dans le diagnostic quant au fardeau de la preuve devant être démontré en lien avec des infractions pénales, l'accès par le Commissaire à de l'information de première ligne concernant les activités de lobbyisme est essentiel pour assurer la conformité des activités de lobbyisme aux obligations imposées par le régime d'encadrement.

À ce sujet, l'auteur A.P. Pross s'exprime comme suit :

L'enregistrement électronique a révolutionné la réglementation du lobbying, en rendant possibles la collecte et la diffusion de grandes quantités de renseignements. Son utilisation a toutefois des limites. Des divulgations pertinentes, mais en nombre limité, favorisent aussi bien le respect des normes qu'une analyse efficace dans des délais opportuns. Inversement, certains besoins d'information — notamment dans le cas de poursuites pénales — doivent s'appuyer sur une documentation et sur d'abondantes archives. À cette fin, l'efficacité de la réglementation peut être renforcée si les lobbyistes sont tenus de garder leurs archives pendant une période donnée, ou de les enregistrer dans le cadre d'un processus distinct.

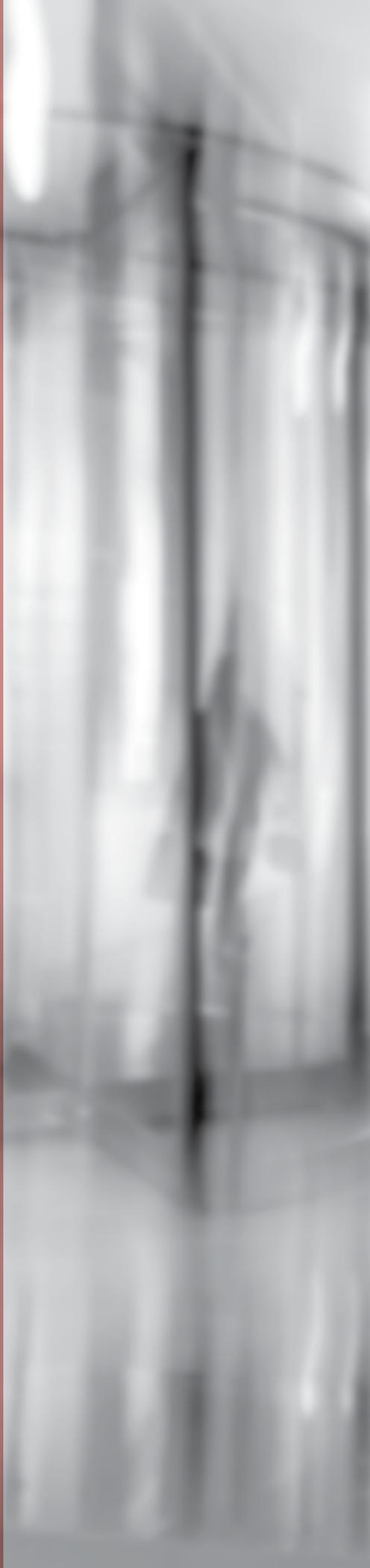
(Pross, 2007, p. 3)

Il poursuit en expliquant que certains besoins d'information ne peuvent être satisfaits par la simple divulgation, aussi claire et complète soit-elle, sans être appuyée par des pouvoirs complémentaires.

Ainsi, lorsque des poursuites judiciaires sont envisagées, il est de première importance de pouvoir disposer d'une documentation et d'archives très complètes. Toutefois, la réglementation en matière de lobbying aurait tout à gagner si les lobbyistes étaient simplement priés de conserver leurs archives pendant une période donnée ou s'il leur était demandé d'en faire état dans un processus distinct. Afin de renforcer toutes les obligations de divulgation, les responsables du registre doivent avoir autorité pour demander clarification des rapports présentés, pour réaliser des compléments d'enquête, et pour transmettre à la police des demandes de renseignements.

(Pross, 2007, p. 30)

Dans certaines législations québécoises, dont le *Code des professions*, il existe un pouvoir réglementaire permettant d'exiger la conservation de documents qui sont liés directement aux activités visées ou à l'encadrement de ces activités. De plus, en guise d'appui à la pertinence de ce principe, le Secrétariat du Conseil du trésor a lui-même émis en 2015 la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, qui porte spécifiquement sur la conservation de toute information pertinente en lien avec le lobbying effectué afin d'obtenir un contrat. D'autres exemples, du côté fédéral, sont également présents, notamment dans la *Loi sur les mesures de transparence dans le secteur extractif* et, dernièrement, en vertu d'amendements apportés à la *Loi sur l'équité salariale*.





Principe n° 14

Répondant institutionnel

Toute institution publique doit désigner un répondant pour l'application de la loi

Désigner le principal dirigeant de toute institution publique, ou toute personne au sein de cette institution à qui il aura délégué cette responsabilité, comme répondant pour l'application et le respect de la loi au sein de cette institution.

Ce principe introduit la notion de responsabilité des institutions publiques en désignant un répondant en matière de lobbyisme au sein de chaque institution. Celui-ci serait notamment chargé de veiller à l'atteinte des objectifs de la loi et à son respect au sein de l'institution. Cette orientation est en lien avec les enjeux indiqués dans le diagnostic et l'affirmation contenue dans le préambule voulant que la responsabilité relative à la transparence des activités de lobbyisme doit être partagée entre toutes les parties prenantes, ce qui inclut nécessairement les institutions publiques et leurs représentants.

Ce principe introduit la création d'un premier niveau de gouvernance au sein des institutions publiques, pour favoriser le respect du régime d'encadrement et l'atteinte de ses objectifs de transparence. Au lieu de créer des obligations précises pour chacun des élus, dirigeants et employés des institutions publiques, il vise davantage à s'assurer que les institutions elles-mêmes se dotent de saines pratiques et de règles de gouvernance en lien avec les activités de lobbyisme exercées auprès de leurs représentants.

L'OCDE, dans ses lignes directrices (LD7), indique les orientations qui devraient être développées quant à la responsabilité des institutions publiques :

- **Les pays devraient favoriser une culture d'intégrité dans les organismes publics et dans la prise de décision publique en établissant des règles et lignes directrices claires régissant le comportement des agents publics.**
- **Les pays devraient instituer des principes, des règles et des procédures qui donnent aux agents publics des orientations claires sur les relations qu'ils sont autorisés à entretenir avec les lobbyistes.**
- **Les agents publics devraient communiquer avec les lobbyistes conformément aux règles, normes et lignes directrices applicables d'une manière qui permette le contrôle le plus étroit par le public. En particulier, ils devraient faire en sorte qu'aucun doute n'entache leur impartialité au service de l'intérêt public, ne communiquer que les informations autorisées et ne pas utiliser abusivement des informations « confidentielles », révéler les intérêts privés en cause et éviter les conflits d'intérêts.**
- **Les décideurs devraient donner l'exemple par leur comportement personnel dans leurs relations avec les lobbyistes.**

(OCDE, 2013, p. 5, LD7)

En poursuivant dans la même ligne de pensée, l'OCDE indique, à sa LD9, que l'État devrait s'assurer que l'ensemble des parties prenantes participe à la mise en œuvre de stratégies et pratiques cohérentes qui assurent le respect des règles et devrait encourager l'exercice d'un « leadership organisationnel » favorisant une culture d'intégrité et d'ouverture dans les organismes publics.

La définition des règles et normes et leur mise en application nécessitent la participation de tous les acteurs clés, en particulier les agents publics, les représentants des lobbyistes consultants, la société civile et les autorités indépendantes de surveillance. C'est ainsi que se mettra en place une interprétation commune des normes attendues. Les différents éléments des stratégies et mécanismes devraient se renforcer mutuellement; grâce à cette coordination, les objectifs globaux d'amélioration de la transparence et de l'intégrité des activités de lobbying seront plus facilement atteints.

(OCDE, 2013, p. 5, LD9)

L'Initiative conjointe conclut à son tour que la responsabilité doit être partagée, bien que les titulaires de charges publiques doivent ultimement demeurer responsables de l'intégrité des processus décisionnels de l'État : « La responsabilité d'un comportement approprié incombe aux deux parties; toutefois, les agents publics ont de plus grandes responsabilités compte tenu de leur rôle à titre de détenteurs des pouvoirs qui leur ont été conférés » (Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation et Open Knowledge, 2015, p. 8, N.3) [Traduction libre].

L'introduction d'un répondant institutionnel vise à établir les bases de cette responsabilité institutionnelle, au même titre que des répondants sont présentement identifiés en regard de l'éthique et du développement durable au sein de tous les ministères du gouvernement.

Plusieurs lois et règles du corpus québécois créent ce type de responsabilités au sein des institutions publiques. Selon la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, il appartient à la personne qui exerce la plus haute autorité administrative au sein de chacun des organismes publics visés par la loi de prendre les moyens nécessaires pour assurer le respect des mesures qui y sont prévues. Cette personne peut notamment désigner un répondant au sein de son personnel pour conseiller la plus haute autorité administrative ainsi que les membres du personnel de l'organisme public et formuler des recommandations ou des avis dans le cadre du traitement des demandes reçues. La *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes*, de son côté, prévoit des dispositions calquées sur la loi sur l'accès.

La *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* désigne, pour sa part, le dirigeant principal de l'information, nommé par le Conseil du trésor, comme premier répondant. Ses fonctions sont, en outre, de mettre en œuvre, de surveiller l'application et de coordonner l'exécution des politiques et directives prises conformément à la Loi. Chaque ministre doit nommer, au sein de son ministère, et pour tous les organismes sous sa responsabilité, un dirigeant de l'information.

En vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, les ministères et organismes doivent se doter d'une

procédure, établie par la plus haute autorité administrative, pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles par les employés. La plus haute autorité désigne une personne qui sera responsable du suivi des divulgations et de l'application de la procédure.

La *Loi sur le développement durable* prévoit que le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques est le premier responsable de l'application de ses dispositions et que chaque ministre en est ensuite responsable pour son ministère. La mise en œuvre de la démarche gouvernementale de développement durable au sein des ministères et organismes est soutenue par un réseau d'officiers en développement durable, « ressource essentielle à la coordination et à la cohérence de l'action gouvernementale » (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 2015, p. 81).

En matière de contrats publics, la *Loi sur les contrats des organismes publics* prévoit aussi des obligations pour l'organisme public et son responsable de la gestion administrative. À ce sujet, le Secrétariat du Conseil du trésor propose d'ailleurs aux ministères et organismes publics, dans ses différentes directives concernant la gestion des contrats, d'obtenir une déclaration du contractant à l'effet qu'il se conforme aux dispositions de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* avant de lui attribuer quelque contrat que ce soit (Secrétariat du Conseil du trésor, 2015). Par ailleurs, plusieurs municipalités, ministères ou organismes publics ont adopté diverses politiques au cours des dernières années demandant aux membres de leur personnel de s'assurer que les lobbyistes qu'ils rencontrent sont dûment inscrits au registre des lobbyistes.

Du côté municipal, la *Loi sur les cités et villes* édicte que le vérificateur général nommé dans chaque municipalité est responsable

de l'application des politiques et normes de celle-ci relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification. Il agit également comme responsable de l'accès pour la municipalité.

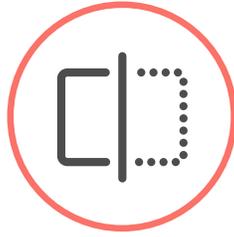
Lors des consultations auprès des citoyens, la responsabilité des institutions a été identifiée comme un élément fondamental de l'encadrement. Les participants aux groupes de discussion perçoivent les élus comme les gardiens de l'intérêt commun et arbitres des différents intérêts, et non comme des interlocuteurs passifs. Ils croient, en ce sens, que les institutions doivent jouer leur rôle dans la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme.

En conclusion, en assurant qu'un répondant institutionnel aura comme responsabilité

minimale de veiller à ce que les activités de lobbyisme exercées à l'égard de son institution publique soient conformes aux règles, qu'elles soient connues et fassent l'objet d'un suivi auprès de la haute direction de l'institution, et que le Commissaire ait accès à un interlocuteur dûment formé et informé au sein de l'institution publique, cela permettra une meilleure gouvernance ainsi qu'un meilleur respect du régime d'encadrement et de son objectif : une plus grande transparence des activités de lobbyisme.

D'autres orientations en lien avec la responsabilité des institutions publiques et de leurs dirigeants font l'objet des Principes n^{os} 15 et 31.





Principe n° 15

Règles pendant et après un mandat public

Le régime établit des principes éthiques et des obligations déontologiques pendant et après le mandat des élus et de certains dirigeants des institutions publiques

Prévoir un régime établissant des obligations de divulgation et de confidentialité, un cadre éthique et déontologique ainsi que des interdictions spécifiques applicables aux activités de lobbying exercées par des élus ou des dirigeants désignés d'institutions publiques, pendant et après leur mandat ou leurs fonctions auprès des institutions publiques avec lesquelles ils ont eu ou ont entretenu des liens ou rapports officiels. Le régime doit aussi permettre au commissaire au lobbying d'accorder une dispense partielle ou totale de telles obligations, règles ou interdictions lorsque cela n'est pas contraire à l'esprit de la loi.

Ce principe propose de réitérer, dans le cadre d'une réforme de la Loi, les obligations liées à la confidentialité et un cadre éthique et déontologique applicable aux élus et dirigeants désignés d'institutions publiques. Il propose également que des interdictions spécifiques soient applicables aux activités de lobbying accomplies par ces personnes, pendant et après leur mandat public. Il prévoit aussi la possibilité de demander une dispense de certaines obligations, comme le font d'autres régimes. La notion d'élu ou dirigeant désigné est davantage définie au Principe n° 19. Brièvement, elle vise à délimiter quelles sont les fonctions qui, au sein de l'appareil public, doivent être visées par des mesures de divulgation et des exigences éthiques et déontologiques supplémentaires, étant donné leur importance dans les processus décisionnels de l'État.

Ces orientations répondent notamment aux enjeux soulevés dans le diagnostic concernant la portée des règles d'après-mandat et l'absence de règles « pendant mandat », pouvant entraîner des situations de conflit d'intérêts réels ou apparents.

De tels principes éthiques, ainsi que les obligations de confidentialité et déontologiques visent, notamment, à prévenir des situations ou des représentants d'intérêts, étant ou ayant été titulaires de charges publiques, peuvent bénéficier d'une situation privilégiée en raison de leurs liens hiérarchiques actuels ou passés ou de la connaissance de personnes exerçant une charge publique, pour exercer plus efficacement des activités de lobbying.

Règles d'après-mandat

L'OCDE énonce que les États doivent favoriser une culture d'intégrité dans les organismes publics « en établissant des règles et lignes directrices claires régissant le comportement des agents publics » (OCDE, 2013, p. 5, LD7). Selon elle, les pays doivent envisager d'imposer des restrictions aux titulaires de charges publiques qui quittent leurs fonctions afin, notamment, de parer à un conflit d'intérêts dans la recherche d'un nouveau poste, d'empêcher l'utilisation inappropriée d'informations confidentielles et d'éviter le phénomène connu sous le vocable des « portes tournantes » après l'exercice d'une fonction publique.

Ces règles consistent généralement à imposer un délai de carence durant lequel un ancien titulaire ne pourra exercer d'activités de lobbying auprès des organismes où il exerçait un emploi ou une fonction précédemment ou avec lesquels il a eu des contacts privilégiés.

De son côté, l'Initiative conjointe propose d'adopter des mécanismes afin de gérer les conflits d'intérêts, potentiels ou réels, et certaines interdictions d'agir à titre de représentant d'intérêts. Elle propose, entre autres, dans sa Norme 3, les orientations suivantes concernant des règles avant et après un mandat public.

3.2. Restrictions postérieures à l'emploi – Un moratoire adéquat (ou « délai de réflexion ») d'au moins deux ans est nécessaire avant que les agents publics qui ont cessé d'occuper leur fonction puissent accomplir des activités de lobbying auprès de leurs anciennes institutions concernant les sujets liés à leurs fonctions antérieures. L'approbation d'une autorité désignée en éthique peut être requise avant que l'agent public puisse effectuer de telles activités.

3.3. Restrictions préalables à l'emploi – Les personnes appelées à devenir fonctionnaires, à l'exclusion des personnes élues, mais en particulier celles recrutées ou mandatées dans des rôles de conseil et de politique publique, sont soumises à une procédure de contrôle des conflits d'intérêts pouvant entraîner leur récusation, une supervision pour certains aspects de leurs fonctions ou encore une disqualification à l'égard du poste visé. [...].

(Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation et Open Knowledge, 2015, p. 8-9, N.3.2-3.3)

[Traduction libre]

La loi fédérale canadienne, plus stricte que la loi québécoise sous cet angle, impose aux titulaires d'une charge publique désignée une interdiction d'exercer des activités de lobbying pendant cinq ans à partir du moment de la fin de sa fonction. Ces règles sont toutefois limitées aux titulaires désignés au sens de cette loi, soit ceux qui exercent les plus hautes responsabilités dans les institutions publiques.

L'article 2.2 de la *Lobbyists Registration Act* de la Colombie-Britannique régit, depuis les modifications apportées le 1^{er} mai 2018, les règles d'après-mandat pour les titulaires de charges publiques. Cet article mentionne que toute personne qui était un « titulaire de charges publiques » ne peut effectuer des activités de lobbying pendant une période de deux ans suivant la date où cette personne a cessé d'être un élu, dirigeant ou membre du personnel d'une institution publique visé par cette loi.

Les paramètres des règles d'après-mandat et les délais applicables au Québec en vertu de la Loi actuelle apparaissent ainsi conformes aux bonnes pratiques internationales. Ils pourraient toutefois être bonifiés et, dans certains cas, modulés pour mieux rencontrer les objectifs de la loi, mais dans tous les cas, ils devraient minimalement être mieux connus et expliqués aux élus et dirigeants des institutions publiques.

Règles avant et pendant mandat

Les restrictions pré-emploi, telles que proposées par l'Initiative conjointe, et particulièrement les règles de divulgation des conflits d'intérêts potentiels et le mode de traitement de ceux-ci, apparaissent pertinents aux fins d'une réforme du cadre législatif.

Or, les règles imposant à d'anciens lobbyistes devenus titulaires de charges publiques de ne pas traiter dans leurs nouvelles fonctions des dossiers similaires à ceux qu'ils ont traités comme lobbyistes sont plutôt rares. Certains pays et États américains imposent toutefois un tel délai lors de l'élection, la nomination ou l'embauche d'un représentant d'intérêts dans des fonctions de titulaire d'une charge publique. Aux États-Unis, la loi du Maryland, de façon exceptionnelle, impose aussi à tout lobbyiste, lorsqu'il devient un titulaire d'une charge publique, une période d'interdiction d'un an avant de pouvoir agir sur des dossiers à l'égard desquels il aurait travaillé précédemment à titre de lobbyiste. Une même interdiction, pour une période de deux ans, est imposée à certains employés des agences fédérales américaines depuis janvier 2017 (Maison-Blanche, 2017).

Les règles interdisant le fait d'être à la fois un lobbyiste et un titulaire d'une charge publique sont plus fréquemment identifiées aux États-Unis et au Canada.

Ainsi, en Ontario, le « titulaire d'une charge publique » se trouvera en situation de conflits d'intérêts, notamment, s'il prend une décision ou participe à celle-ci pendant son mandat en sachant ou en devant savoir qu'il existe la possibilité de favoriser son intérêt personnel ou, de façon irrégulière, celui d'une autre personne, s'il utilise les renseignements qu'il obtient en sa qualité de député et qui ne sont pas accessibles au public afin de favoriser son intérêt personnel ou, de façon irrégulière, celui d'une autre personne ou encore s'il use de sa charge pour chercher à influencer une décision qu'une autre personne a prise ou doit prendre, dans le but de favoriser son intérêt personnel ou, de façon irrégulière celui d'une autre personne.

Au Québec, le Commissaire a identifié certaines lacunes dans les règles visant à éviter les conflits d'intérêts pendant le mandat des élus, dirigeants ou membres du personnel des institutions publiques, et a formulé des recommandations à cet effet (Commissaire au lobbyisme, 2012), notamment auprès des municipalités. Ces recommandations suggéraient aux municipalités de se doter de règles pour encadrer, entre autres, les activités de lobbyisme pouvant être exercées par un élu, en dehors de ses fonctions, auprès d'un « titulaire d'une charge publique » de la Ville ou d'un de ses organismes, ainsi que les activités d'un élu relativement à une procédure, une négociation ou une autre opération particulière à laquelle il a participé à titre de lobbyiste avant d'occuper cette charge (Commissaire au lobbyisme du Québec, 2018a). Afin d'assurer la cohérence et l'uniformité du régime d'encadrement, le Commissaire est d'avis que ces règles devraient être adaptées et intégrées dans une éventuelle réforme de la Loi.

Pouvoir de dispense

Bien que les règles pendant et après mandat doivent être appliquées et respectées uniformément par les élus, dirigeants ou membres du personnel des institutions publiques, il est fort possible, vu la diversité des cas qui peuvent survenir, que l'un d'entre eux puisse légitimement bénéficier d'une exception à ces règles, si cela n'entre pas en contradiction avec l'esprit de la loi. Un pouvoir de dispense, attribué au commissaire, viserait à répondre, en circonstances exceptionnelles, à ce besoin de flexibilité. Un tel pouvoir existe déjà au sein de multiples juridictions.

La commissaire au lobbying du Canada a le pouvoir d'exempter une personne, en tout ou en partie, des règles d'après-mandat qui lui sont imposées. Elle peut exercer ce pouvoir tant que cela n'est pas contraire à l'objet de la loi fédérale. L'article 10.11 de cette loi énonce des circonstances qui peuvent permettre une exemption, tel le fait que l'ancien titulaire d'une charge publique a occupé sa charge pour une courte période de temps, qu'il l'a occupée à titre intérimaire, qu'il l'a occupée comme étudiant ou que ses fonctions étaient purement administratives. Cette liste n'est pas limitative et la commissaire peut déterminer toute autre circonstance pertinente. La décision de la commissaire doit être publiée sur le site Web de l'institution.

En Colombie-Britannique, c'est l'article 2.3 de la loi qui prévoit un pouvoir d'exemption de la prohibition d'effectuer des activités de lobbyisme pour un ancien titulaire d'une charge publique. Si le registraire est convaincu que cela servira l'intérêt public, il peut, sur demande et suivant les conditions qu'il juge souhaitables, exempter une personne de certaines restrictions qui lui sont imposées. Si cette exemption est accordée, la décision, les conditions de l'exemption et les motifs du registraire doivent être inscrits au registre provincial.

Suivant un guide déposé sur le site Web du registraire des lobbyistes de la Colombie-Britannique, cette exemption n'est pas un droit que détient l'ancien titulaire d'une charge publique : il incombe plutôt à ce dernier de démontrer, à l'aide de preuves justificatives, qu'une exemption est dans l'intérêt public. Le guide mentionne certains motifs que le demandeur peut évoquer, telle la nature de sa fonction et sa durée, le temps écoulé depuis la fin de cette fonction, la nature des activités de lobbyisme visées et comment le public peut être assuré qu'aucune information obtenue de son ancienne fonction ne sera utilisée (Office of the Registrar of Lobbyists, British Columbia, 2018).

Un tel pouvoir de dispense existe aussi en Alberta, en Saskatchewan et au Yukon.

Il apparaît essentiel de prévoir et de baliser un tel pouvoir de dispense dans le cadre de la réforme de la Loi, afin d'exempter une personne de l'interdiction d'effectuer certaines activités de lobbyisme dans des contextes précis.

Dans ses consultations auprès des institutions publiques, et particulièrement auprès des élus, la question des restrictions d'accomplir des activités de lobbyisme avant, pendant et après mandat a donné lieu à des positions très divisées, allant du resserrement des règles

actuelles à leur élimination complète, afin de ne pas porter préjudice aux élus, dirigeants ou membres du personnel des institutions publiques dans la recherche d'un nouvel emploi à la suite de leur mandat au sein d'une institution publique.

Dans tous les cas de figure, un élément intéressant s'est toutefois distingué : la majorité semblait favorable à une divulgation la plus claire possible des anciennes fonctions occupées, afin que cette information soit dûment connue du public et des institutions publiques lorsque des activités de lobbyisme sont exercées.

Concernant les principes éthiques et les obligations déontologiques, notamment la confidentialité des renseignements obtenus pendant l'exercice d'une fonction publique, celles-ci ne semblent pas remises en question et la principale préoccupation sera de s'assurer qu'elles sont cohérentes avec l'ensemble des autres règles adoptées par l'État pour que les personnes devant les respecter connaissent et comprennent clairement les obligations qui leur incombent.

Régime de divulgation

Cette section introduit les principes n^{os} 16 à 20, qui visent à définir les orientations et les principales modalités techniques applicables à la divulgation des activités de lobbyisme.

Cette troisième partie énonce les concepts qui doivent guider l'élaboration d'un système et d'un processus de divulgation efficaces des activités de lobbyisme, inspirés des meilleures pratiques répertoriées dans de très nombreuses juridictions et adaptées au contexte québécois. Ceux-ci doivent favoriser la divulgation d'informations pertinentes et le suivi des activités de lobbyisme accomplies, pour permettre à tous d'en être informés et d'y réagir en temps opportun.

À cet égard, le Commissaire soutient qu'il est nécessaire :

- d'établir un système de divulgation obligatoire, efficace et ouvert, qui donne accès en temps opportun à toute l'information pertinente et vérifiable reliée aux activités de lobbyisme accomplies, afin de permettre à toute personne de comprendre cette information et d'y réagir efficacement;
- d'exiger la divulgation des informations sur la base de leur pertinence pour le public, afin qu'il puisse identifier les personnes qui accomplissent ou bénéficient des activités de lobbyisme, les institutions, élus, dirigeants et membres du personnel visés par ces activités ainsi que l'éventail des moyens utilisés par les représentants et les entités à ces fins.

Ces principes visent également à clarifier la responsabilité administrative de la tenue du système de divulgation.

À cet égard, le Commissaire soutient qu'il est nécessaire :

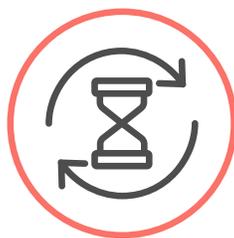
- d'attribuer au Commissaire au lobbyisme la responsabilité, l'administration et la tenue du système de divulgation des activités de lobbyisme tel que prévu par le projet de loi n° 6 : *Loi transférant au commissaire au lobbyisme la responsabilité du registre des lobbyistes et donnant suite à la recommandation de la Commission Charbonneau concernant le délai de prescription applicable à la prise d'une poursuite pénale*¹, dont le principe a été adopté par l'Assemblée nationale le 10 avril 2019.

Enfin, ces principes visent à permettre la modulation des exigences de divulgation de façon à alléger le fardeau administratif des organisations et des regroupements, en évitant la multiplication des inscriptions portant sur un même mandat tout en assurant la pleine transparence des activités de lobbyisme accomplies.

À cet égard, le Commissaire soutient qu'il est nécessaire :

- de permettre aux organisations d'assumer pour l'ensemble des individus ou entités qui en sont membres la responsabilité et la conformité de la divulgation des activités de lobbyisme accomplies pour tout mandat spécifique.

¹ Au moment où ce document a été finalisé, le projet de loi n° 6 avait franchi l'étape de l'adoption du principe. Les développements subséquents en lien avec ce projet de loi ne pouvant être présumés, le lecteur est invité à ajuster sa lecture en fonction de ces développements, le cas échéant. Cela dit, les dispositions prévues à ce projet de loi correspondent, de l'avis du Commissaire, aux meilleures pratiques en matière d'encadrement du lobbyisme. Il demeure donc pertinent de les aborder dans ce texte.



Principe n° 16

Divulgation en temps opportun

Le système de divulgation est efficace et ouvert, et donne accès à des informations pertinentes en temps opportun

Établir un système de divulgation obligatoire et public des activités de lobbyisme, basé sur des données ouvertes et donnant accès gratuitement, en tout temps, à des informations pertinentes et vérifiables permettant à toute personne de connaître et de comprendre les activités de lobbyisme effectuées et d’y réagir en temps opportun.

L’existence d’un système de divulgation des activités de lobbyisme est une condition fondamentale d’application de tout régime d’encadrement des communications d’influence envers les pouvoirs publics dans le monde (OCDE, LD5 et 6; IC, N2.1). Ce système a pour mission de fournir des renseignements sur la nature des activités de lobbyisme réalisées et sur les acteurs qu’elles impliquent, afin que le public soit en mesure de connaître et de comprendre les démarches visant à influencer les décideurs publics et qu’il puisse y réagir en temps opportun.

Ce système de divulgation doit toutefois répondre à certains critères de qualité, d’efficacité et de pertinence pour réellement atteindre ses objectifs démocratiques. L’OCDE et l’Initiative conjointe émettent des recommandations quant aux fonctionnalités technologiques et à la nature des informations qu’il devrait contenir. La Sunlight Foundation propose également de telles recommandations.

Pour garantir l'accessibilité des données et faciliter le contrôle des activités de lobbyisme par les parties prenantes, les informations sur les activités de lobbyisme doivent être consignées, sans frais d'inscription ou de consultation, sur une plateforme mise à la disposition du public à l'aide de technologies de l'information et de la communication. Cette plateforme et l'information qu'elle contient doivent être basées sur des données ouvertes et être actualisées assez régulièrement pour permettre une analyse autonome et en temps réel des enjeux publics exposés (OCDE, LD5; IC, N2.4 et 2.10).

L'OCDE (LD6) et l'Initiative conjointe (N2.10) insistent aussi sur la nécessité de structurer adéquatement l'information au sein de la plateforme de divulgation, pour faciliter la compréhension et l'analyse de l'utilisateur. À titre d'exemple, la plateforme devrait faciliter la compréhension des activités de lobbyisme visant à influencer une orientation législative, vu leur importance dans le débat public, en leur assignant une « empreinte législative ». Cette empreinte permettrait à l'utilisateur du système de mieux retracer l'historique de communications d'influence effectuées sur un projet de loi et de voir en un coup d'œil l'ensemble des représentants

d'intérêts impliqués dans ce débat. Des liens vers d'autres sites de données de l'État ainsi que divers points d'accès sont aussi préconisés (OCDE, LD6; IC, N2.9), comme le registre des entreprises ou le site Web de l'Assemblée nationale. L'ensemble de ces pratiques d'interconnexion des données de la plateforme de divulgation apparaît au Commissaire comme de bonnes pratiques en matière d'encadrement du lobbyisme.

La Sunlight Foundation s'exprime ainsi dans ses lignes directrices concernant la divulgation électronique :

La transmission électronique des rapports sur les activités de lobbyisme simplifie le processus de divulgation et d'extraction d'information. Elle permet de collecter les données par voie électronique, à la source, plutôt que de mobiliser des ressources humaines pour colliger les données manuellement (un processus laborieux à haut potentiel d'erreurs). Il est plus aisé pour les lobbyistes d'avoir à leur disposition une plateforme électronique fiable et facilement accessible pour déclarer leurs activités. Il est aussi plus facile — et souvent moins onéreux — pour les législations de rendre publiques ces données, via la plateforme, sous un modèle ouvert et structuré.

(Sunlight Foundation, s.d., LD8)

[Traduction libre]

Elle précise que les modalités d'inscription et de divulgation ne doivent pas constituer des embûches pour les représentants d'intérêts et que les États doivent trouver des solutions innovantes pour simplifier les mécanismes d'inscription et de divulgation.

Le Québec, ayant implanté le registre des lobbyistes dès l'adoption de la Loi en 2002, est déjà engagé dans la divulgation des activités de lobbyisme effectuées auprès des institutions publiques. L'association SHARE a d'ailleurs déjà évalué le registre québécois, qui se classait en première position comparé à ses équivalents canadiens. Toutefois, bien qu'il se soit classé en tête de liste à l'époque où cette étude fut réalisée, il ne cumulait alors que 6,5 points sur un total possible de 11 points, évalués selon plusieurs critères dont l'accessibilité du registre, la transparence et la précision de l'information sur les mandats et les représentants d'intérêts, le seuil minimal requis pour l'inscription et la divulgation de l'identité des parties prenantes impliquées (Stares et Thomas, 2017). De plus, tel qu'exposé dans

le diagnostic, le registre actuel ne répond pas aux exigences des standards internationaux décrits précédemment. La désuétude technologique du registre, son opacité et son manque de convivialité ont été maintes fois critiqués, notamment lors des entrevues menées par le Commissaire auprès d'élus, dirigeants, membres du personnel des institutions publiques et de représentants d'intérêts ainsi que dans les groupes de discussion.

Ainsi, le Commissaire compte fortement sur le projet de loi n° 6, déposé le 12 février 2019, pour que la responsabilité du registre lui soit confiée et qu'il puisse créer une nouvelle plateforme de divulgation qui réponde aux plus hauts standards internationaux en matière d'accessibilité et de pertinence de l'information, tout en répondant aux demandes exprimées par les parties prenantes. La vision du Commissaire quant à la refonte du modèle opérationnel et du registre des lobbyistes, déjà communiquée au grand public, s'articule autour de quatre axes rappelant les concepts phares de l'énoncé de principes, soit la simplicité, la clarté, la pertinence et l'efficacité.

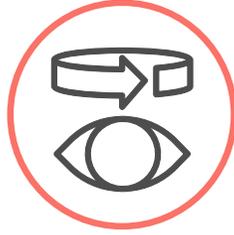
Simplicité – La nouvelle plateforme de divulgation offrira une inscription simplifiée des représentants d'intérêts ainsi qu'une navigation et des fonctionnalités intuitives, à l'image des réseaux sociaux. Elle permettra aussi à l'utilisateur de procéder simplement à des recherches et à en partager facilement les résultats.

Clarté – Une plus grande clarté de l'information sera réalisée par l'entremise de liens croisés entre les mandats, les institutions, les entités et les représentants d'intérêts. Basée sur des données ouvertes, elle permettra aux usagers d'extraire des renseignements et d'en faire l'analyse, à des fins d'éducation ou de recherche. La notion d'empreinte législative, encouragée par l'OCDE et l'Initiative conjointe, s'inscrit d'ailleurs dans cette optique.

Pertinence – La pertinence de la nouvelle plateforme sera accrue par la publication instantanée des communications d'influence de façon concise, sans validation préalable et sans compromis sur la fiabilité de l'information. L'utilisateur pourra ainsi disposer de l'information en temps réel et y réagir adéquatement. La plateforme devrait fonctionner sur la base de notifications selon les intérêts et permettre de suivre certains dossiers qui interpellent les citoyens.

Efficacité – La plateforme, adaptée pour ordinateur ou appareil mobile et permettant d'intégrer l'information contenue au registre des entreprises, devrait prévoir l'envoi de rappels automatiques aux représentants d'intérêts pour faire le suivi des mandats inscrits. Cela augmentera significativement l'efficacité de cette nouvelle plateforme et devrait favoriser une meilleure conformité des représentants d'intérêts aux exigences législatives (Commissaire au lobbyisme, 2018c).

Avec cette plateforme, le Commissaire vise à rendre l'information pertinente sur les activités de lobbyisme véritablement accessible et intelligible pour tous, afin d'accroître la qualité de la participation au débat démocratique et de la prise de décision publique.



Principe n° 17

Pertinence des informations

Toute information pertinente doit être divulguée

Exiger la divulgation de toute information pertinente, notamment l'identité des représentants d'intérêts et des entités effectuant ou bénéficiant des activités de lobbying, les institutions publiques visées et toute information, de nature financière ou autre, jugées pertinentes pour comprendre les objectifs de l'activité de lobbying et les moyens déployés pour son accomplissement.

Si l'existence d'un système de divulgation est une condition essentielle à la transparence des activités de lobbying en démocratie, encore faut-il que l'information qu'il contient soit pertinente pour le citoyen. Pour qu'il remplisse sa mission démocratique, ce système doit fournir à l'utilisateur une information étoffée, significative et utile afin qu'il puisse comprendre la nature des activités de lobbying ainsi que leur teneur au sein du débat public. Ces conditions sont essentielles, selon l'OCDE, pour que le public puisse exercer son rôle de contrôle des décisions publiques.

Cet organisme non gouvernemental insiste toutefois sur le méticuleux travail d'arbitrage qui doit être effectué par les juridictions pour maintenir l'équilibre entre le droit à l'information du public et certaines exceptions légitimes à ce droit, entre autres quant à la préservation de la confidentialité de certaines informations, dans un objectif d'intérêt public, ou la protection de renseignements sensibles à caractère commercial (LD5). Les pouvoirs publics doivent donc trouver le juste milieu entre la divulgation d'information pour l'intérêt public et une divulgation excessive s'approchant du voyeurisme.

L'arrêt Grant (2009), qui prononce un verdict dans un cas d'accusation de diffamation dans les médias, offre d'ailleurs des pistes de réflexion intéressantes à ce sujet. En premier lieu, ce jugement vient préciser que, pour être considérée comme « d'intérêt public », une question ou une information doit en être une qui attire l'attention publique ou qui préoccupe le public, ou une partie de celui-ci, car elle concerne le bien-être des citoyens ou crée une controverse importante.

Les informations relatives aux activités de lobbyisme répondent certainement à ce critère. Or, d'autres facteurs devraient être étudiés pour juger de la nécessité de divulguer certaines informations au détriment du respect de la vie privée. Ces critères portent, entre autres, sur l'importance de la question pour le public, la nature et la fiabilité des sources, la question de savoir si l'inclusion de cette information est justifiable et si l'intérêt pour le public des informations divulguées réside principalement dans l'existence même de cette information. Bien que les contextes soient différents, ces considérations peuvent aider à baliser la réflexion sur la portée de la divulgation exigée à l'égard des activités de lobbyisme.

L'OCDE, l'Initiative conjointe et la Sunlight Foundation ont toutes identifié, à des degrés de détail différents, les informations qu'elles jugent essentielles ou pertinentes à être divulguées pour rendre transparentes les activités de lobbyisme. Pour l'OCDE, les exigences de divulgation d'information sur les activités de lobbyisme devraient s'appliquer principalement aux lobbyistes salariés ou consultants et couvrir, entre autres, les finalités de l'activité de lobbyisme, les principaux bénéficiaires ou mandants ainsi que les institutions publiques à qui elles s'adressent (LD4 et 5). L'Initiative

conjointe (N2.3), pour sa part, avance une liste beaucoup plus exhaustive de renseignements jugés pertinents pour le public, soit :

- l'identité du lobbyiste et de l'organisation mandataire;
- le sujet des communications et les buts poursuivis par ces dernières;
- le bénéficiaire ultime des activités de lobbyisme;
- l'institution publique ou l'élu, le dirigeant ou le membre du personnel d'une institution publique visé par les communications;
- la nature des communications effectuées et leur fréquence;
- tout type de document partagé avec l'élu, le dirigeant ou le membre du personnel d'une institution publique au cours des communications;
- les dépenses liées à la réalisation des activités de lobbyisme, par exemple, les efforts de préparation ou un contrat de services avec un représentant d'intérêts externe, ainsi que les sources de financement des activités.

Les recommandations contenues aux lignes directrices de la Sunlight Foundation recourent ces mêmes éléments d'information.

En plus de ces renseignements, il est aussi recommandé que des informations plus précises soient divulguées sur les personnes qui effectuent des représentations d'intérêts, comme les contributions (de nature monétaire ou non) qu'ils ont apportées à des partis politiques ou des candidats, la nature de toute charge publique qu'eux ou un membre de leur famille ont occupée précédemment ainsi que le montant des sources de financement

qu'eux ou leur organisation ont pu recevoir d'une institution publique. Des informations supplémentaires peuvent être exigées, en fonction des besoins d'informations légitimes des parties prenantes de la prise de décision publique, tels que des éléments de compréhension supplémentaires concernant l'origine des mandats de lobbying ou leur source de financement. Il va sans dire que ces informations doivent être régulièrement mises à jour et divulguées en temps opportun, pour qu'elles servent adéquatement l'exercice des droits démocratiques.

L'ensemble de ces recommandations, bien qu'elles soient fondées sur des meilleures pratiques d'encadrement en matière de lobbying, doit impérativement être modulé en fonction des éléments de réflexion présentés précédemment ainsi que du contexte législatif et social dans lequel il s'insère.

Plusieurs informations identifiées par l'OCDE, l'Initiative conjointe et la Sunlight Foundation sont déjà exigées par la Loi québécoise. C'est le cas pour l'identité du représentant d'intérêts et celle de l'organisation dont il reçoit son mandat ou à laquelle il est rattaché, pour le sujet des communications d'influence et le but poursuivi par ces dernières ainsi que pour les institutions publiques à qui elles s'adressent. Bien que des améliorations substantielles doivent être apportées pour les rendre plus intelligibles au public, ces informations font déjà partie des exigences qui doivent être maintenues. La divulgation d'informations supplémentaires sur les institutions publiques visées par les activités de lobbying et leurs représentants désignés sera plus amplement abordée au [Principe n° 19](#).

Les bénéficiaires des activités de lobbying

La Loi actuelle reste timide sur la divulgation de certaines informations significatives, dont les bénéficiaires des activités de lobbying. Si, logiquement, l'entité qui mandate le représentant d'intérêts en retire des bénéfices, une multitude d'autres acteurs peuvent être impliqués dans ces démarches, de façon plus ou moins directe, et en retirer eux aussi des résultats très appréciables. Le fait que le public ne connaisse pas l'identité de ces autres parties prenantes de l'activité de lobbying peut contrecarrer sa capacité d'analyse et l'empêcher de comprendre l'interaction fine qui se déroule entre les représentants d'intérêts et les élus, dirigeants ou membres du personnel des institutions publiques. Cela contribue aussi à renforcer l'impression que certaines organisations peuvent se cacher sous le couvert de l'anonymat pour accéder aux pouvoirs publics et faire avancer leurs intérêts. L'obligation de divulguer les principaux bénéficiaires des activités de lobbying est déjà présente dans toutes les autres juridictions canadiennes, dont le fédéral, à l'exception du Yukon.

Nature, fréquence des communications et documents partagés

En ce qui a trait à la nature des communications et leur fréquence, les moyens de communication que les représentants d'intérêts comptent utiliser doivent déjà être divulgués au registre. Toutefois, il n'est pas requis de préciser le nombre de rencontres ou la fréquence à laquelle ces communications ont lieu.

Certaines juridictions, comme le fédéral, exigent des représentants d'intérêts qu'ils produisent, tous les trois mois, un rapport détaillé de chacune des activités de lobbying qu'ils ont effectuées. Ce type d'exigence, bien qu'il puisse offrir au public un indicateur intéressant pour évaluer l'importance des démarches effectuées pour réaliser un mandat de lobbying, ajoute une charge administrative considérable aux représentants d'intérêts, ce qui peut les encourager à simplement contourner la loi. Cette considération est d'autant plus importante puisque la Loi québécoise, en plus de l'appareil gouvernemental, couvre aussi le palier municipal, le réseau de la santé et des services sociaux et, potentiellement, le réseau de l'éducation ainsi que plusieurs organismes à but non lucratif. Il faut donc aussi se questionner sur la pertinence pour le citoyen de connaître le détail de chacune de ces communications, étant donné le large spectre que couvre la Loi.

Une telle mesure doit donc être étudiée avec prudence, pour qu'elle ne pénalise pas à outrance les représentants d'intérêts qui veulent de bonne foi se conformer à la Loi. Il en va de même pour la divulgation de tout type de document partagé au cours des communications avec un élu, dirigeant ou membre du personnel d'une institution publique. Cette dernière disposition serait aussi extrêmement difficile à appliquer et engendrerait de nombreuses analyses, au cas par cas, vu le caractère confidentiel souvent associé à ces documents.

Les sommes dépensées en activités de lobbying

La question de la divulgation d'informations de nature financière est aussi à étudier avec soin. Certes, des informations comme la somme totale dépensée pour l'exercice d'activités de lobbying ainsi que la source de ce financement peuvent aider le public à évaluer la grandeur des efforts

déployés par l'entité. Or, elles ne constituent certainement pas les seuls indicateurs pertinents à cet égard et ne rendent pas compte des autres ressources qui peuvent être mobilisées pour accomplir leurs activités, en plus de teinter négativement le mandat réalisé en y associant une valeur monétaire. L'objectif de la Loi n'étant pas d'émettre un jugement sur les buts poursuivis par les représentants d'intérêts, une certaine prudence est de mise pour ne pas stigmatiser les organisations dont les objectifs poursuivis sont de nature économique ou engagent certaines sommes pour les réaliser.

La quasi-totalité des juridictions américaines exige des représentants d'intérêts et des organisations qu'ils dévoilent les montants qu'ils consacrent aux activités de lobbying. En Europe, le Parlement européen et la Commission européenne (2014) ont aussi jugé important d'exiger la divulgation des dépenses consacrées au lobbying. D'autres pays, dont la France et l'Autriche, font de même. L'Autriche limite toutefois cette divulgation aux montants de 100 000 euros ou plus, dépensés exclusivement par des cabinets de relations publiques (Association of Accredited Public Policy Advocates to European Union, 2015).

Au Canada, cette pratique demeure marginale, le Québec étant la seule province à exiger une telle divulgation, seulement en ce qui a trait aux compensations versées aux représentants d'intérêts externes pour accomplir leurs activités. L'association SHARE recommande d'ailleurs que l'ensemble des registres canadiens exigent la divulgation des sommes investies en activités de lobbying et les compensations reçues tant par les représentants d'intérêts internes qu'externes.

Actuellement, la Loi exige d'un représentant d'intérêts externe qu'il divulgue la contrepartie qu'il reçoit d'une entité qui le mandate pour réaliser une activité de lobbying, par tranche des montants payés. Lors des groupes de

discussion, cette information est ressortie chez les citoyens comme étant l'une des plus tangibles, puisqu'elle leur permettait de mesurer l'ampleur du mandat du représentant d'intérêts externe. Or, le registre actuel ne compilant que les « intentions » d'activités de lobbying et non les activités réalisées, cette information les a aussi induits en erreur, puisqu'ils croyaient, à la vue du montant, que l'activité s'était bel et bien déroulée alors que ce montant n'est qu'une estimation de la contrepartie que le représentant d'intérêts pense obtenir de son mandataire.

Aussi, bien qu'elle puisse dans une certaine mesure aiguiller le citoyen dans son analyse, cette information demeure encore relative, ce dernier n'étant pas nécessairement en mesure d'estimer la valeur « normale » d'un tel contrat, d'autant plus que ces montants peuvent varier d'un représentant externe à l'autre ou d'une région à l'autre.

Or, il est vrai que le fait de disposer de moyens financiers peut contribuer à accentuer le fossé qui sépare les entités des simples citoyens dans l'expression des opinions au sein du débat public. Puisque le citoyen moyen n'a pas accès à l'éventail de ces ressources facilitant les activités d'influence à l'égard des pouvoirs publics,

il serait justifié, pour se rapprocher le plus possible du principe « une personne, un vote » et viser une certaine forme d'équité démocratique, de minimalement exiger de ceux qui disposent des moyens supplémentaires d'influence, qu'ils soient financiers ou non, qu'ils les divulguent et en répondent publiquement. Cette exigence de divulgation a d'ailleurs été identifiée par l'association SHARE, dans son évaluation de la qualité des registres des diverses juridictions canadiennes, comme un facteur d'unicité et de pertinence du registre québécois (Stares et Thomas, 2017).

Enfin, le Commissaire invite le législateur à considérer que d'autres informations, aussi significatives que les contributions financières, peuvent engendrer un déséquilibre des forces d'influence entre les organisations et les citoyens, jusqu'à procurer aux premières une longueur d'avance sur les seconds. Pensons simplement au statut ou à la notoriété de l'individu qui effectuera l'activité de lobbying ou à la force de mobilisation dont une organisation dispose auprès de ses membres (Voir le Principe n° 2).

L'ancienneté de la personne représentant le client est un signe important de l'intensité de l'intérêt de ce client.

(Sunlight Foundation, 2014, section 4)

[Traduction libre]

Si l'objectif recherché est de présenter clairement au citoyen de quelle façon on peut influencer les décisions des institutions publiques en fonction de certaines variables, il semble impératif d'élargir la réflexion au-delà des considérations de nature financière et de se questionner sur la valeur ajoutée associée à la divulgation de ces renseignements jugés pertinents.

Contrepartie conditionnelle

Suivant cette réflexion, il apparaît essentiel de s'attarder quelques instants à la question de la contrepartie conditionnelle que peut recevoir un représentant d'intérêts en fonction de la réalisation ou du degré de succès d'une activité de lobbying. Ce type de contrepartie, qu'elle soit de nature financière ou autre, est actuellement interdite dans la Loi québécoise. Or, bien que cette interdiction soit présente dans la plupart des juridictions américaines, plusieurs d'entre elles tendent à l'assouplir pour laisser davantage de place à certaines communications jugées normales entre l'État et les représentants d'intérêts, comme le suggère l'American Bar Association (Levin, Fried, H. Gordon, Potter et Sandler, 2011).

La Loi québécoise a la particularité d'avoir été adoptée dans un contexte de scandale politique dévoilant au grand jour des liens privilégiés entre la firme de relations publiques Oxygène 9 et le gouvernement de l'époque. Les représentants de cette firme étaient alors rémunérés au pourcentage du montant de la subvention qu'ils parvenaient à décrocher pour leurs mandataires (Roy, 2007). C'est donc sans grande surprise que le législateur, à la suite de ce scandale, a instauré des mesures législatives visant à prévenir ce type de dérive.

Toutefois, malgré les bonnes intentions qui les motivent, ces mesures placent les représentants d'intérêts dans une situation inconfortable entre leur employeur, d'une part, et leurs obligations en vertu de la Loi, de l'autre. Il n'est pas rare, en effet, qu'une entreprise ou une firme de relations publiques décide, à l'interne, d'octroyer une rétribution supplémentaire à des employés, en fonction de critères de succès internes. De plus, plusieurs vendeurs se trouvent, malgré eux, dans une situation ambiguë lorsqu'une partie de leur rémunération est acquise par commission, donc conditionnelle au succès

de leurs représentations. Leur mode de rémunération étant ainsi défini, le fait de recevoir une commission n'est donc pas spécifiquement attribuable aux communications avec un élu, dirigeant ou membre du personnel d'une institution publique, mais bien à l'action de vente, qu'elle s'adresse au secteur public ou privé. Ces cas d'espèce démontrent que l'interdiction de la contrepartie, bien intentionnée au départ, ne permet pas nécessairement d'encadrer les comportements qu'elle visait initialement, en plus de complexifier les relations essentielles que l'État doit avoir avec ses citoyens, individus ou entités.

L'interdiction de contrepartie conditionnelle répondait aussi à la nécessité de prémunir les agents publics contre les pressions indues que les représentants d'intérêts pourraient exercer à leur égard. Or, ces dérives sont régies, d'une part, par le *Code de déontologie des lobbyistes* — qui, rappelons-le, n'existait pas au moment de définir la Loi, dont le non-respect peut engendrer des sanctions pénales et disciplinaires allant jusqu'à l'interdiction de pratiquer des activités de lobbyisme — et, d'autre part, par des principes éthiques et des obligations déontologiques s'appliquant aux représentants de l'État. Une partie de l'interdiction de contrepartie conditionnelle devient donc obsolète, sauf pour l'interdiction de puiser le montant de l'avantage pécuniaire à même la subvention ou le contrat que le représentant aura réussi à obtenir.

Même s'il ne s'agit pas d'une condition fondamentale pour faire l'objet d'un encadrement, l'OCDE considère qu'une attention particulière doit être portée pour encadrer les communications d'influence effectuées par des individus qui reçoivent une contrepartie, conditionnelle ou non, pour les accomplir. Puisque le Commissaire estime que tous les représentants d'intérêts, rémunérés ou non, doivent être assujettis à la Loi, le fait d'exiger la divulgation de toute contrepartie conditionnelle à la réalisation ou au degré de succès d'une activité de lobbyisme vient ici remplir cet objectif de différenciation énoncé par l'OCDE. De plus, il s'avère pertinent pour la population qu'elle soit au courant de ce type de rémunération, puisqu'elle peut expliquer, entre autres facteurs, l'ampleur des démarches qui seront entreprises par le représentant d'intérêts auprès des institutions publiques.

Considérant ces éléments de réflexion, le Commissaire est d'avis que le fait de recevoir une contrepartie conditionnelle à la réalisation ou au degré de succès de l'activité de lobbying devrait être permis, mais que son montant et la nature de cette contrepartie devraient obligatoirement être divulgués, par souci de transparence et de pertinence de l'information pour le public.

Liens politiques des représentants d'intérêts

L'implication politique des représentants d'intérêts est un sujet sensible qui fait couler beaucoup d'encre lorsqu'il y a apparence de conflit d'intérêts. Si aucune mesure n'interdit ce type d'implication, il est facile de comprendre que le citoyen puisse y percevoir un risque d'influence, ou à tout le moins un manque de transparence. Les élus, dirigeants ou membres du personnel des institutions publiques doivent préserver l'intégrité des décisions publiques. L'existence de liens privilégiés entre eux et des représentants d'intérêts peut, légitimement, soulever des questionnements. Toutefois, avant d'imposer des exigences de divulgation de l'implication politique à ces derniers, il est nécessaire d'en étudier la pertinence ainsi que leurs conséquences.

Contributions politiques

La divulgation des contributions, financières ou non, des représentants d'intérêts à des partis politiques ou des candidats est identifiée par l'Initiative conjointe (N2.3) comme une bonne pratique à adopter dans une législation sur le lobbying. Si la vaste majorité des juridictions américaines disposent de ce type d'encadrement, les juridictions canadiennes, quant à elles, ne prévoient pas

de telles exigences dans leurs lois. Pour mieux comprendre cette dichotomie, il importe ici de rappeler l'évolution du corpus législatif québécois depuis l'adoption de la Loi en 2002, entre autres en lien avec les commissions Gomery et Charbonneau.

D'abord, les lois électorales québécoises interdisent aux personnes morales, depuis 1977, d'effectuer des contributions politiques. En 2010, pour contrer le phénomène des prête-noms, le législateur réduit de 3 000 \$ à 1 000 \$ le montant maximal des contributions politiques annuelles permises pour chaque électeur. Enfin, en 2012, la *Loi électorale* est à nouveau modifiée, pour réduire de 1 000 \$ à 100 \$ la limite des contributions politiques annuelles permises par un même électeur à chaque parti ou candidat, avec possibilité d'un 100 \$ additionnel en période électorale.

On observe, au travers ces resserrements législatifs, que les possibilités pour les particuliers de verser des contributions politiques à un parti ou à un candidat sont assez limitées ou carrément interdites et que, pour compenser ce déficit, la part de financement public des partis politiques s'est accrue pour représenter plus de la moitié de leur financement total (Boulay, 2018).

L'OCDE souligne l'importance d'encadrer le financement des partis politiques pour s'assurer que les intérêts d'un groupe ne soient pas favorisés par un parti à la suite d'un financement important. Ce type de financement est présent, dans des proportions variables, dans plusieurs pays membres de cette organisation (Baccio Terracino et Hamada, 2014).

Le financement privé des partis politiques et des candidats étant grandement encadré au Québec, il semble incongru d'inclure à la loi québécoise des restrictions quant aux dons politiques effectués par des représentants d'intérêts. Le montant maximal permis pour chaque électeur étant déjà très bas (100 \$), cette information est aussi déjà divulguée publiquement sur le site Web d'Élections Québec.

Enfin, il est assez courant que des représentants d'intérêts, qu'ils soient internes ou externes, se procurent des cartes de membre de l'ensemble des partis politiques, afin de pouvoir participer à leurs instances décisionnelles. De l'avis du Commissaire, la contribution politique au Québec, qu'elle soit un don d'argent ou l'achat d'une carte de membre, ne constitue pas un indicateur aussi significatif qu'ailleurs dans le monde.

Implication politique

Si la question des dons politiques semble assez simple au Québec, celle de la divulgation de l'implication politique des représentants d'intérêts et de leurs proches subsiste. Que ce soit par une implication active au sein des activités d'un parti, des efforts de mobilisation lors d'une campagne électorale, ou même l'affiliation politique d'un conjoint ou membre de sa famille, leur non-divulgation peut être interprétée par les citoyens comme une influence indue des décisions publiques.

Le *Code de déontologie des lobbyistes* précise qu'un représentant d'intérêts ne peut « se placer dans une situation où il y a conflit réel, potentiel ou apparent entre son intérêt personnel, direct ou indirect, et les intérêts qu'il représente » (Code de déontologie des lobbyistes, RLRQ, art. 11(2)). Cette exigence étant déjà en vigueur, la question qui se pose ici est plutôt de savoir si un représentant d'intérêts doit, par souci de transparence pour

le public, dévoiler la nature de ses implications politiques. Ultimement, l'implication politique des représentants d'intérêts constitue-t-elle une information pertinente pour jeter un éclairage sur les démarches d'influence qu'ils exécutent? Le Principe n° 15 propose d'adopter certaines dispositions visant à encadrer les activités de lobbyisme auxquelles peuvent s'adonner certains titulaires de charges publiques, selon leurs fonctions.

Il faut ici se rappeler que, dans la réforme proposée de la Loi, un représentant d'intérêts se définit par les actions qu'il accomplit davantage que par son statut ou la nature de ses occupations. C'est donc dire que pratiquement tout le monde, sous réserve de l'espace de dialogue proposé au Principe n° 7, peut un jour ou l'autre agir comme représentant d'intérêts. Ce faisant, serait-il pertinent d'exiger de l'ensemble de ces représentants, peu importe leur statut, qu'ils divulguent leurs affiliations politiques? La réponse à cette question doit nécessairement reposer sur la notion de pertinence de cette information pour l'intérêt public, surtout si elle doit viser l'ensemble des représentants d'intérêts.

Certains élus interrogés par le Commissaire ont d'ailleurs émis la crainte que la réglementation de l'implication politique des représentants d'intérêts ne décourage ultimement les individus de s'engager dans un parti et de participer au débat démocratique, vu les conséquences publiques d'un tel étiquetage politique. De plus, il ne faut pas oublier que la *Charte des droits et libertés de la personne* garantit à tous le droit à la liberté d'association, mais aussi le droit à la vie privée. Une exigence de divulgation des convictions ou implications politiques propres à un individu,

qui n'engage en rien la responsabilité de l'entité qui l'a mandaté, pourrait donc soulever des questions à ce niveau.

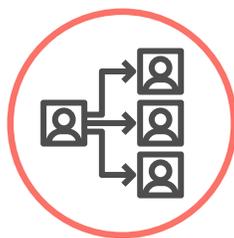
Ainsi, le Commissaire considère que la réflexion sur la question des obligations de divulgation de l'implication politique des représentants d'intérêts ou de leurs proches doit être réalisée avec grande considération pour le climat démocratique québécois. La question des charges publiques occupées par un représentant d'intérêts ou des membres de sa famille, quant à elle, fait déjà l'objet d'une analyse au Principe n° 15.

Montant des avantages pécuniaires reçus de la part d'institutions publiques

Enfin, pour ce qui est de la recommandation de l'OCDE visant la divulgation du financement qu'un représentant d'intérêts ou son organisation a pu recevoir d'une institution publique, il faut se rappeler à nouveau l'ensemble des dispositions qui existent au Québec pour réguler l'octroi d'avantages pécuniaires (contrats, subventions, etc.). Ainsi, le Commissaire est d'avis que l'encadrement

québécois à cet égard est suffisamment étoffé pour assurer que l'octroi de ces avantages se déroule dans le respect de la décision publique. En vertu de ces processus, l'obtention d'un avantage pécuniaire de la part d'une institution publique ne devrait pas représenter une information à caractère sensible permettant d'expliquer des liens entre des représentants d'intérêts et des institutions publiques. Si, toutefois, ce processus n'était pas optimal et qu'il engendrait des questionnements quant à l'impartialité de la décision, le Commissaire croit qu'il ne reviendrait pas à la loi de pallier ces lacunes et que d'autres modifications législatives ou régularisations de certaines pratiques de gestion devraient être envisagées pour favoriser davantage de transparence.

Cette nécessité de ne pas utiliser la loi comme mécanisme de compensation pour les lacunes de transparence pouvant exister ailleurs dans le corpus législatif, comme en fait état le Principe n° 1, apparaît en soi un principe important auquel il est utile de réfléchir dans le contexte d'un nouveau régime d'encadrement des activités de lobbyisme fondé sur la pertinence.



Principe n° 18

Responsabilité administrative

La loi confie la responsabilité du régime au Commissaire au lobbyisme

Confier la responsabilité et l'administration du système de divulgation au Commissaire au lobbyisme.

L'existence d'une plateforme de divulgation étant une condition essentielle à la transparence des activités de lobbyisme pour le public, il est fondamental qu'elle soit administrée par une instance pouvant garantir son administration et son évolution. Pour l'Initiative conjointe (N5.1), l'administration de l'inscription via une telle plateforme doit être confiée à une instance indépendante ayant un mandat spécifique et dotée des ressources adéquates pour superviser et coordonner les règles de transparence établies par le cadre législatif qu'elle est chargée d'administrer. Les lignes directrices de la Sunlight Foundation (LD8) appuient également ces recommandations.

Le Commissaire, bien qu'il dispose de ce statut et qu'il ait été créé spécifiquement pour veiller à l'application de la Loi, se voit dans l'impossibilité d'administrer le processus d'inscription, la responsabilité ayant plutôt été confiée à l'Officier de la publicité des droits personnels

et réels mobiliers, relevant du ministère de la Justice, qui agit à titre de conservateur du registre des lobbyistes.

Si la décision de confier le registre à une autre entité a effectivement permis sa mise en place rapide, elle a engendré des enjeux de gestion à court, moyen et long termes qui ont aujourd'hui surpassé les bénéfices réalisés à l'époque. La dispersion des ressources à consulter pour s'informer sur les modalités d'application de la Loi et d'inscription ainsi que l'impossibilité actuelle du Commissaire d'améliorer le processus d'inscription et l'environnement technologique constituent des freins majeurs à une adhésion optimale des parties prenantes à la Loi. Le diagnostic démontre clairement l'ensemble de ces problématiques.

Le Commissaire a, à plusieurs reprises, milité en faveur d'un transfert du registre pour être en mesure de les résoudre (Commissaire au

lobbyisme du Québec, 2008, 2012). De plus, tous les rapports déposés par les ministres responsables de la Loi et le Commissaire depuis 2007 ont insisté sur la nécessité d'un transfert du registre au Commissaire pour lui en confier l'administration, selon le modèle qui existe dans la majorité des autres juridictions.

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 fédéral ont été confiés à un seul organisme, le Commissariat au lobbying du Canada. Auparavant, ce 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 pourquoi le Commissaire se montre particulièrement enthousiaste par rapport au dépôt, en février 2019, du projet de loi n° 6 qui vise, entre autres, à lui confier la responsabilité de l'administration et de la refonte du registre des lobbyistes.

Comme mentionné précédemment, le fait que l'administration du régime d'encadrement du lobbyisme ait été confiée à deux entités distinctes a engendré son lot de frustrations auprès des parties prenantes, particulièrement auprès des représentants d'intérêts qui doivent composer avec des processus administratifs complexes et une plateforme technologiquement désuète. Il n'est donc pas

surprenant que ces représentants se montrent grandement favorables au transfert du registre au Commissaire.

L'Association québécoise des lobbyistes (AQL), à l'occasion du dépôt du projet de loi n° 6, a publié un communiqué de presse dans lequel elle affirme que « confier l'administration du registre des lobbyistes au Commissaire au lobbyisme constitue un pas important vers un allègement réglementaire qui est largement souhaité par les lobbyistes québécois ». Son président ajoute même que cette simplification ne peut que favoriser, ultimement, une plus grande conformité à la Loi et que le Commissaire est l'instance toute désignée pour administrer et refondre cette plateforme technologique (Cision, 14 février 2019). La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), organisation patronale cumulant plus d'une soixantaine de mandats au registre, a aussi publié un communiqué (13 février 2019) abondant dans ce sens.

Il est aujourd'hui devenu urgent de revoir en profondeur le modèle opérationnel pour la tenue du registre ainsi que le système qui le supporte pour le remplacer par une plateforme technologique moderne qui permettra de maintenir l'adhésion des parties prenantes au régime d'encadrement et de favoriser le respect de la Loi et la confiance des citoyens envers les institutions publiques.



Principe n° 19

Divulgation d'intention et suivi

La loi doit exiger la divulgation d'intentions ainsi que le suivi des activités de lobbyisme

Exiger la divulgation de toute intention d'exercer des activités de lobbyisme et le suivi de toute activité effectuée, notamment lorsqu'elles sont exercées auprès de tout élu ou d'un dirigeant désigné d'une institution publique.

Ce principe vise à opérationnaliser une des composantes fondamentales de la pertinence de l'information pour le citoyen, soit la divulgation en temps opportun des activités de lobbyisme. Pour qu'il soit adéquatement informé, il est essentiel que le citoyen puisse avoir accès à de l'information significative pour lui dans un délai raisonnable lui permettant d'exercer ses droits démocratiques et de participer au débat public. Cet objectif est atteignable, entre autres, par un ajustement des délais d'inscription et de divulgation des mandats.

Pour l'Initiative conjointe (N2.2), la déclaration initiale de l'activité de lobbyisme devrait se faire avant même sa réalisation. Tout changement à l'information déclarée préalablement doit aussi être mise à jour dans un court laps de temps. De plus, la confirmation de toute activité réalisée doit être effectuée à une fréquence adéquate, le plus possible en temps réel, pour permettre une analyse significative ainsi qu'un espace de dialogue avec les autres parties prenantes. La Sunlight Foundation abonde dans ce sens en précisant les impacts négatifs associés à des délais de divulgation inadéquats :

La divulgation des mandats des lobbyistes devrait être effectuée dans un délai s'approchant le plus possible du moment où l'activité est réalisée. Plus les rapports d'activités de lobbyisme seront divulgués en temps opportun, plus l'information qu'ils comportent sera pertinente et significative. [...] Les juridictions qui exigent des rapports des activités de lobbyisme demandent généralement que ceux-ci soient produits sur une base trimestrielle ou annuelle. Ce délai permet aux lobbyistes de contourner le système de divulgation, par exemple, en faisant une contribution ou en contactant un membre du gouvernement après que la date limite de divulgation soit dépassée. Ce délai de divulgation accroît le risque que le public ne soit pas informé en temps opportun des activités de lobbyisme avant que l'action législative ou gouvernementale ait lieu.

(Sunlight Foundation, s.d., LD8)

[Traduction libre]

DÉLAIS D'INSCRIPTION DANS LES JURIDICTIONS CANADIENNES		
	Représentants externes	Représentants internes
Terre-Neuve-et-Labrador	10 jours	10 jours
Fédéral		60 jours
Alberta		
Colombie-Britannique		
Île-du-Prince-Édouard		
Manitoba		
Nouvelle-Écosse		
Ontario		
Saskatchewan		
Nouveau-Brunswick	15 jours	
Yukon		
Québec	30 jours	

Note : Il n'y a aucune législation en vigueur dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.

La déclaration initiale du mandat de lobbyisme s'effectue dans des délais variables selon les juridictions. Dans les juridictions provinciales canadiennes, ce délai varie généralement de 10 à 30 jours pour les représentants externes et s'étend jusqu'à 60 jours pour les représentants internes. Le fédéral, quant à lui, exige en plus un suivi de la réalisation des activités, sous forme de rapport.

Toutefois, certaines villes, comme Toronto, exigent que l'inscription soit complétée avant même la tenue de l'activité. D'autres prévoient des délais généralement très courts pour assurer une réelle transparence des activités de lobbyisme. C'est le cas des municipalités de Vaughan, Peel, Brampton, Surrey et Ottawa, qui prévoient, pour tout lobbyiste, des délais compris entre 5 et 15 jours pour l'inscription de ses activités.

Aux États-Unis, on constate que les délais d'inscription sont généralement beaucoup plus serrés. D'abord, la divulgation préalable est exigée au sein de 19 États américains. Dans les autres États, le délai permis pour procéder à l'inscription varie de 5 à 15 jours. L'Arizona est le seul État qui permet la divulgation dans un délai allant jusqu'à 30 jours².

Le registre des lobbyistes québécois est actuellement basé sur un principe de divulgation d'intentions d'activités de lobbyisme. Les représentants d'intérêts peuvent ainsi inscrire l'objet de leurs activités de lobbyisme au registre ainsi que les titulaires de charges publiques visés par leurs représentations jusqu'à dix jours avant la tenue de leur première activité de lobbyisme. Or, ils peuvent aussi, en fonction de leur statut, en faire l'inscription dans un délai de 30 à 60 jours. Ce dernier mode de fonctionnement comporte d'importantes lacunes qui empêchent le citoyen d'obtenir en temps opportun l'information pertinente dont il a besoin pour bien comprendre les activités de lobbyisme, ce qui nuit à l'objectif de transparence de la Loi.

Présentement, le citoyen ne dispose d'aucun moyen pour savoir si les titulaires de charges publiques identifiés dans une déclaration ont réellement été approchés lors d'une communication d'influence de la part du lobbyiste. En effet, l'intention peut avoir été déclarée et arriver à échéance sans qu'une seule activité ait réellement eu lieu et que le citoyen en soit informé. De plus, le fait que les représentants d'intérêts disposent d'un long délai pour déclarer leurs mandats à la suite de la tenue des activités de lobbyisme peut amener le citoyen à conclure qu'aucune communication d'influence n'est en cours alors que, dans les faits, l'objet de celle-ci n'a simplement pas encore été divulgué.

À l'instar des constats formulés par la Sunlight Foundation, considérant la rapidité à laquelle certains choix importants peuvent être pris au sein de l'appareil public, il est fort possible que l'élu, le dirigeant ou le membre du personnel d'une institution publique prenne une décision avant même que le citoyen ne soit informé des démarches qui ont tenté de l'influencer. L'ensemble de ces lacunes limite grandement la capacité à s'informer adéquatement et à prendre part au débat démocratique. Ce point a d'ailleurs été soulevé par certains élus et dirigeants des institutions publiques interrogés par le Commissaire. En plus d'une diminution des délais d'inscription, plusieurs d'entre eux souhaiteraient que les représentants d'intérêts aient l'obligation de divulguer leurs mandats en amont de la rencontre, évoquant même une non-inscription comme un motif de refus de rencontrer un représentant d'intérêts.

À l'ère de l'information continue et instantanée, les attentes des citoyens ont grandement évolué et font en sorte que, dans la mesure où la technologie le permet désormais, les longs délais auront tendance à rendre les citoyens suspicieux des activités, allant ainsi à l'encontre même de l'objectif de toute loi sur le lobbyisme de favoriser la confiance envers les institutions.

Pour que le citoyen soit informé en temps opportun, il est essentiel que la date de divulgation s'approche le plus possible du moment où l'activité de lobbyisme est exercée, en temps réel. L'intention doit être divulguée, idéalement, avant la réalisation de la première activité de lobbyisme, tout en tenant compte de la réalité du lobbyisme où des représentations sont parfois effectuées avec un court préavis ou encore à l'improviste.

² Sur la base des informations que M^e Pierre B. Meunier (Fasken) a reçues de M. Mike Kelly, de la firme Nielsen Merksamer Parrinello Gross & Leoni LLP.



La déclaration d'une intention d'effectuer des activités de lobbyisme devrait aussi faire l'objet d'un suivi rapproché, pour valider si l'activité a bel et bien eu lieu ou si elle a été annulée ou reportée. Le suivi à postériori de la réalisation des activités de lobbyisme constitue une bonification majeure de la qualité et de la pertinence de l'information présentée au citoyen sur la plateforme de divulgation. Or, ce mécanisme peut aussi être utile pour confirmer certaines informations jugées pertinentes pour la compréhension de l'activité, telle l'identité de certains élus, dirigeants ou membres du personnel des institutions publiques rencontrés.

L'identification à postériori de ces élus ou dirigeants désignés est déjà présente au sein de certaines juridictions canadiennes. La législation fédérale canadienne, par le biais du rapport d'activité qu'elle exige, demande des précisions sur l'identité de ces élus, dirigeants ou membres du personnel des institutions

publiques, tels que leur nom, la date où ils ont été rencontrés ainsi que l'objet de la discussion. Ces rapports doivent être soumis au plus tard le 15^e jour du mois suivant les communications en question. L'association SHARE recommande que l'identité des personnes rencontrées soit divulguée (comme au fédéral), mais pour tous les élus, dirigeants et membres du personnel des institutions publiques, et que les moyens de communication utilisés soient identifiés.

Le tableau de la page suivante présente un comparatif des exigences de suivi des activités de lobbyisme dans les juridictions canadiennes, en lien avec l'identité des titulaires de charges publiques visés par ces activités. On remarque que la vaste majorité d'entre elles exigent la divulgation de l'identité des députés, ministres ou membres de leur personnel qui seront ou qui ont été rencontrés en lien avec un mandat. Certaines d'entre elles élargissent ces exigences à d'autres catégories de titulaires de charges publiques.

SUIVI DES REPRÉSENTATIONS EFFECTUÉES AUPRÈS D'ÉLUS OU DE DIRIGEANTS DÉSIGNÉS			
<i>Le représentant d'intérêts doit préciser s'il a fait ou s'il prévoit faire des représentations envers un...</i>			
	Député	Ministre	Membre du personnel d'une institution publique
Fédéral		X	X
Alberta	X	X	X
Colombie-Britannique	X	X	X
Île-du-Prince-Édouard	X		X
Nouveau-Brunswick	X		X
Nouvelle-Écosse	X		X
Ontario	X	X	X
Saskatchewan	X	X	X
Terre-Neuve-et-Labrador*	X		X
Yukon**	X	X	X
Manitoba	Aucune exigence de suivi		
Québec	Aucune exigence de suivi		
* En plus des membres du conseil municipal de la Ville de St. John's			
** En plus des administrateurs généraux au sens de la <i>Loi sur la fonction publique</i>			
<i>Note : Dans les provinces de l'Atlantique, les ministres ne sont pas explicitement mentionnés dans la liste des titulaires de charges publiques visés par des exigences de suivi. Or, les ministres étant d'abord et avant tout des députés, ces derniers sont implicitement visés par ces dispositions.</i>			
<i>Note 2 : Il n'y a aucune législation en vigueur dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.</i>			

Enfin, la Ville de Toronto, en plus d'exiger la divulgation préalable, demande un suivi des activités dans un délai maximal de trois jours, entre autres sur le nom du titulaire d'une charge publique rencontré et la technique de communication utilisée. Ainsi, si des activités de lobbyisme sont exercées auprès d'un membre du conseil municipal, d'un conseil local, du conseil de santé (*Board of Health*) ou du personnel d'un de ces derniers, le représentant d'intérêts doit indiquer le nom de la personne à qui il s'est adressé.

Un constat ressort de ces diverses modalités de suivi : il existe dans les lois une distinction parmi les titulaires de charges publiques visés, selon la nature de leurs fonctions. Au Principe n° 6 de cet énoncé, le Commissaire recommande que toutes les institutions publiques soient assujetties à la loi et que toutes les personnes au sein de ces institutions soient considérées comme des titulaires de charges publiques. Au-delà de cette recommandation et de sa justification, on constate aussi que certains titulaires de charges publiques, par la nature

des fonctions qu'ils occupent ou le degré de pouvoir décisionnel dont ils disposent, sont davantage susceptibles de faire l'objet d'activités de lobbying et de prendre part à des décisions importantes en lien avec ces représentations. Parce que ces élus ou « dirigeants désignés » ont une incidence significative sur les décisions publiques, il s'avère pertinent que le citoyen puisse savoir lorsqu'une activité de lobbying leur est spécifiquement adressée.

Ce faisant, le Commissaire juge pertinent que, lorsqu'un représentant d'intérêts effectue le suivi de la réalisation de ses mandats, ce dernier puisse confirmer s'il a rencontré un de ces élus ou dirigeants désignés. Il souhaite ainsi, en plus de favoriser la conformité aux meilleures pratiques internationales, répondre à certaines demandes formulées par les citoyens en ce qui a trait à l'identification des élus, dirigeants ou membres du personnel des institutions publiques ayant fait l'objet de représentations. Ce faisant, il sera aussi nécessaire de considérer la préoccupation exprimée par les élus interrogés quant aux différents niveaux de responsabilités au sein de l'appareil public, pouvant justifier une application asymétrique de la Loi dans certains cas, ou plutôt son adaptation, comme traité dans le Principe n° 3 et le Principe n° 6.

Bien sûr, le succès de la mise en place de ces nouvelles exigences de divulgation repose sur la simplicité et la rapidité du processus d'inscription de l'activité de lobbying. Le but n'étant pas de bloquer l'accès aux élus, dirigeants ou membres du personnel des institutions publiques par des règles trop strictes, un renforcement des exigences de divulgation doit être judicieusement contrebalancé par une convivialité accrue du processus d'inscription, tant sur le plan administratif que technologique.

La refonte de la plateforme de divulgation et le transfert d'administration de celle-ci au Commissaire permettra à ce dernier de mettre en place les outils technologiques et les processus nécessaires pour que l'inscription d'un mandat au registre puisse s'effectuer aussi facilement et rapidement que possible.

À cet effet, pour illustrer davantage cet aspect, le représentant d'intérêts devrait pouvoir inscrire un mandat préliminaire sur la plateforme, par exemple en utilisant son appareil mobile, alors qu'il est en attente pour rencontrer un élu, un dirigeant ou un membre du personnel d'une institution publique. Ce représentant pourrait ensuite, à son initiative ou parce qu'il aura reçu une notification à cet effet, bonifier à posteriori son mandat en y ajoutant l'information manquante, incluant la rencontre tenue avec un élu ou un dirigeant désigné dans les jours suivant sa représentation. Ainsi, le citoyen sera en mesure de savoir en temps réel qu'une activité de lobbying a été planifiée et, dans un délai restreint, qu'elle a été accomplie auprès d'un élu, un dirigeant ou un membre spécifique du personnel d'une institution publique. Il deviendrait, de cette façon, beaucoup plus difficile de justifier l'absence d'un mandat au registre en invoquant les délais liés au processus d'inscription, la spontanéité de l'activité ou le manque de convivialité du support technologique.



Principe n° 20

Divulgation parapluie

Les organisations peuvent divulguer l'ensemble des activités effectuées par leurs membres

Permettre à une entité de divulguer, pour un mandat spécifique, l'ensemble des activités de lobbying effectuées par les individus ou entités qui en sont membres, en assumant pour leur compte la responsabilité et la conformité de ces activités de lobbying.

Ce principe introduit la capacité pour une organisation (excluant les entreprises) de divulguer des activités de lobbying pour les entités et membres qui la composent.

Il a été inspiré par les échanges du Commissaire avec plusieurs organisations assujetties à la Loi actuelle en vue de simplifier les exigences qui sont applicables, notamment, aux organismes et aux regroupements d'organismes composés eux-mêmes de plusieurs entités ou dont les membres ont présentement l'obligation individuelle d'inscrire leurs représentations d'intérêts, alors que celles-ci sont coordonnées voire déterminées par les entités qui les chapeautent.

Selon la Loi actuelle, lorsqu'une organisation adopte, par exemple, en congrès avec ses membres, des orientations qui sont ensuite transposées en mandats de lobbying auprès des institutions publiques, chacune des entités membres doit alors reprendre ces orientations et inscrire à son tour des mandats de lobbying, souvent identiques, et inscrire les personnes qui accompliront ces activités.

Il est proposé ici, au lieu d'exiger une divulgation complète par tous les individus ou entités participant à une activité de lobbying donnée, qu'une seule entité qui les représente inscrive cette activité et conserve certains renseignements pour leur compte, notamment

à des fins de vérification et de conformité par le Commissaire. Cette entité devrait alors en assumer la responsabilité et assurer la conformité des représentations effectuées comme si elles l'étaient pour son propre compte. Ce principe donne davantage de latitude aux regroupements afin qu'ils puissent procéder à l'inscription d'un seul mandat pour toutes les entités qui forment le groupe, tout en choisissant d'assumer la responsabilité des activités de lobbying pour l'ensemble de ses membres.

En plus des avantages énoncés précédemment, cette procédure permettrait aux citoyens et aux institutions publiques d'identifier les entités couvertes par un tel mandat tout en permettant au Commissaire d'effectuer la vérification des données pertinentes conservées par le regroupement.

Ce faisant, le Commissaire est d'avis que ces organismes seraient mieux outillés pour appuyer leurs membres, qui peuvent avoir des moyens limités et dont les dirigeants peuvent n'intervenir que pour quelques activités ou mandats ciblés, et pourraient réduire les formalités et les coûts internes.

Dans la mesure où les orientations relatives à l'absence de seuil minimal (Principe n° 4) et à l'encadrement de tous les représentants d'intérêts et de toutes les entités, incluant les OBNL (Principe n° 8) sont incorporées dans une réforme globale de la Loi, cette faculté permettrait

de réduire grandement le fardeau administratif et d'assurer un maximum de transparence de toutes les représentations d'intérêts.

Cette procédure pourrait notamment satisfaire les grands groupements, tels que les centrales syndicales et d'autres organismes, réseaux ou regroupements dont le principal mandat est de représenter leurs membres composés d'entités, d'organismes, d'associations à but non lucratif ou de leurs représentants.

Ce principe serait créateur de droit nouveau en matière de divulgation des activités de lobbying, à la connaissance du Commissaire. Aucun exemple concret d'une telle pratique n'a été répertorié dans d'autres juridictions. Il est toutefois cohérent avec les objectifs de la Loi actuelle, et de plusieurs autres régimes à travers le monde, qui visent à s'assurer que tous les bénéficiaires des activités de lobbying sont identifiés et demandent spécifiquement d'identifier, par exemple, les filiales d'entreprises lorsque celles-ci sont intéressées ou bénéficiaires d'activités (voir les articles 9 et 10 de la Loi).

Cet énoncé rejoint également d'autres orientations introduites par les Principes nos 9, 10, 11 et 12 qui visent à responsabiliser davantage les entités en lien avec l'inscription et le contrôle des activités de lobbying réalisées pour leur compte, comme c'est le cas dans plusieurs juridictions.

Respect du cadre législatif, responsabilités, pouvoirs et devoirs

Cette dernière section couvre les principes n^{os} 21 à 34, axés sur les aspects administratifs et techniques du régime d'encadrement, notamment les pouvoirs et devoirs, les régimes de sanctions et certaines obligations du Commissaire au lobbyisme du Québec.

Bien que ces principes soient perçus comme plus techniques et qu'ils pourraient se prêter davantage à un exercice d'analyse spécifique lors de l'étude détaillée d'un projet de loi, ils demeurent inspirés des meilleures pratiques répertoriées. Ils sont d'ailleurs repris dans la littérature et les juridictions à travers le monde puisqu'ils constituent, en quelque sorte, les rouages qui facilitent la mise en œuvre d'un régime efficace, respecté et cohérent.

Les principes contenus dans cette section couvrent en premier lieu la responsabilité de l'administration globale du régime d'encadrement ainsi que l'établissement de pouvoirs de mise en œuvre du régime.

À cet égard, le Commissaire soutient qu'il est nécessaire :

- d'affirmer que l'encadrement des activités de lobbyisme relève des pouvoirs de l'Assemblée nationale et de maintenir la fonction du commissaire au lobbyisme comme personne désignée pour administrer le régime d'encadrement pour son compte;
- d'assurer que le commissaire puisse exercer son mandat de façon indépendante, impartiale et équitable;
- de prévoir des pouvoirs et devoirs pour le commissaire qui sont adaptés à sa fonction et cohérents avec ceux des autres personnes désignées de l'Assemblée nationale.

Ces principes couvrent également la nature et la portée des pouvoirs de sanction qui doivent faire partie de l'éventail des mesures de conformité mises en place pour assurer le respect du régime. Ils opérationnalisent l'équilibre nécessaire entre la mission du Commissaire d'assurer le contrôle des activités de lobbyisme et celle d'informer l'ensemble des parties prenantes au regard de l'application du régime.

À cet égard, le Commissaire soutient qu'il est nécessaire :

- d'assurer la mise en place d'un éventail de mesures de contrôle et de conformité aux exigences du régime d'encadrement, incluant les pouvoirs d'enquête, de vérification et d'inspection permettant au Commissaire d'exiger des renseignements à ces fins;
- de permettre au Commissaire de rendre publics certains rapports ou recommandations dans le but de favoriser la conformité au régime d'encadrement;
- d'établir un régime de sanctions adéquat et complet, notamment par l'introduction de sanctions administratives pécuniaires et la possibilité d'imposer une formation à titre de sanction disciplinaire;
- d'assurer la cohérence des délais de prescription avec d'autres régimes d'encadrement similaires au Québec, comme proposé dans le projet de loi n° 6 précité;
- de confier au Commissaire une mission d'éducation claire et officielle assortie d'un devoir et de pouvoirs reliés à la formation des élus, dirigeants et membres du personnel des institutions publiques et des citoyens, et incluant la formation continue des représentants d'intérêts.

Enfin, ces principes visent à mettre en place divers outils administratifs permettant l'adaptation du régime et sa révision en temps opportun pour assurer son adéquation aux attentes des citoyens québécois et à l'évolution de la société québécoise.

À cet égard, le Commissaire soutient qu'il est nécessaire :

- de déterminer des pouvoirs réglementaires assujettis au regard de l'Assemblée nationale, permettant l'adaptation et l'évolution du régime d'encadrement et du mandat du Commissaire;
- de déterminer un processus obligatoire et efficace de révision du régime d'encadrement ainsi qu'un mécanisme formel de consultation auprès des parlementaires afin de favoriser sa pleine mise en œuvre et son évolution.



Principe n° 21

Responsabilité de l'Assemblée nationale

L'encadrement du lobbyisme relève
de l'Assemblée nationale

Affirmer que l'encadrement des activités de lobbyisme effectuées envers les institutions publiques relève des pouvoirs de l'Assemblée nationale, maintenir les responsabilités du commissaire au lobbyisme à titre de personne désignée pour exercer les fonctions prévues à la loi.

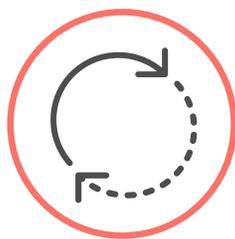


Principe n° 22

Responsabilités du commissaire

Le commissaire au lobbyisme agit de façon indépendante, en fonction de ses pouvoirs et devoirs

Prévoir les attributions du commissaire au lobbyisme de façon à assurer l'indépendance de ses actions, son impartialité et l'équité de ses décisions, et prévoir l'établissement par l'Assemblée nationale de ses pouvoirs, de son mode de nomination, de remplacement et de rémunération ainsi que le mode de financement et de reddition de ses activités.



Principe n° 23

Pouvoirs et devoirs du commissaire

Les pouvoirs et devoirs du commissaire au lobbyisme sont cohérents avec ceux des autres personnes désignées

Prévoir des pouvoirs et devoirs pour le commissaire au lobbyisme adaptés à sa fonction et cohérents avec ceux des autres personnes désignées de l'Assemblée nationale.

Dans la plupart des juridictions encadrant le lobbyisme, ce sont les représentants d'intérêts et les organisations à l'origine des mandats qui sont responsables de divulguer les activités de lobbyisme.

Or, en amont, la responsabilité démocratique d'une telle divulgation doit avant tout reposer sur ceux qui ont le pouvoir d'implanter et maintenir un cadre législatif suffisamment robuste et pertinent auquel les entités et leurs représentants d'intérêts devront se conformer.

C'est précisément la raison pour laquelle l'OCDE et l'Initiative conjointe ont tablé sur des grands principes internationaux pour l'élaboration de toute législation en matière de lobbyisme : pour aider les juridictions, ultimes responsables de la transparence des activités de lobbyisme, à assumer pleinement la responsabilité qui leur revient et à établir des règles efficaces, utiles et pertinentes pour le public.

Au Québec, en 2002, le législateur a fait le choix d'assumer la responsabilité morale de la transparence des activités de lobbying tant au niveau provincial que municipal. Ce sont donc les élus de l'Assemblée nationale qui ont le pouvoir et la responsabilité de l'implantation et de l'évolution du cadre législatif et de « protéger l'intérêt général, promouvoir des règles du jeu équitables pour les entreprises et éviter que l'action publique se limite à la prise en compte des intérêts en place les mieux organisés pour s'exprimer » (OCDE, 2013, p. 1).

L'Assemblée nationale doit donc, de l'avis du Commissaire, assumer pleinement son rôle de gardien des processus décisionnels de l'État et adopter les outils législatifs nécessaires pour concrétiser la transparence des activités de lobbying dans une perspective d'intérêt public (IC, N2 et 3). Or, parce qu'ils se trouvent dans cette situation délicate où ils sont à la fois gardiens des processus et cibles des représentations d'intérêts, la délégation de la responsabilité de surveillance de la conformité au cadre législatif à une instance spécialement mandatée pour le faire s'impose toujours.

L'Initiative conjointe (N5) recommande que l'administration du régime soit confiée à un corps indépendant avec un mandat clair et suffisamment de ressources pour en assurer l'administration, incluant la gestion de l'inscription des activités de lobbying, la surveillance des conflits d'intérêts, la conformité, les enquêtes et la veille et la mise à jour du régime. Elle préconise également que ce mandat couvre l'accompagnement des lobbyistes et des élus, dirigeants ou membres du personnel des institutions publiques concernant l'application de la loi, l'éducation du public et la promotion des meilleures pratiques. Ce mandat devrait également couvrir la dénonciation d'actes répréhensibles aux fins de la loi et l'administration d'un régime de sanctions.

Les lignes directrices de la Sunlight Foundation (LD11) abondent dans ce sens en affirmant que cette indépendance aide à prévenir les conflits d'intérêts potentiels ou réels et à assurer l'intégrité du régime d'encadrement. Ainsi, la majorité des régimes à travers le monde confient l'encadrement du lobbying à un organisme indépendant, relevant directement ou indirectement de leur assemblée législative.

Le Commissaire au lobbying du Québec a été créé en 2002 spécifiquement pour remplir ce mandat. À titre de mandataire de l'Assemblée nationale, il accomplit pour elle les fonctions de surveillant et d'enquêteur à l'égard du régime instauré par la Loi, tout en rendant compte de ses activités à cette dernière.

Pour accomplir ce mandat, le Commissaire doit disposer des pouvoirs et ressources nécessaires à la pleine réalisation de ses fonctions, attribuées par l'Assemblée nationale (OCDE, 2013, LD9). Ces attributions doivent lui permettre de remplir pleinement sa mission tout en garantissant son indépendance d'action ainsi que l'impartialité et l'équité de ses décisions.

Ce faisant, il apparaît essentiel que la personne chargée d'administrer le régime d'encadrement continue de jouir du statut de personne désignée de l'Assemblée nationale, nommée par un vote aux deux tiers de ses membres. Cette formule de désignation est ressortie des résultats des groupes de discussion comme étant un facteur de confiance des citoyens envers l'encadrement des activités de lobbying. Ainsi, le fait qu'une personne soit nommée par un nombre d'élus dépassant généralement celui des députés formant le gouvernement tend à conforter les citoyens dans leur appréciation de l'indépendance de ses fonctions. La fonction de vérificateur général, qui jouit du même statut, a d'ailleurs été citée en exemple à plusieurs reprises par les citoyens.

Par ailleurs, le Commissaire constate que, bien que cinq institutions jouissent du statut de « personne désignée » de l'Assemblée nationale, de grandes divergences existent quant à leurs attributions et leurs pouvoirs respectifs. Ultimement, il apparaît opportun de s'attarder à ces disparités afin d'en étudier la nécessité et de combler les brèches identifiées qui peuvent constituer des obstacles à une pleine indépendance des institutions, mais aussi et surtout à la cohérence dans les pouvoirs et responsabilités.

Délégation de pouvoirs, mode de remplacement

L'indépendance du commissaire devrait être assurée et se refléter dans l'ensemble des processus administratifs et des attributions qui s'appliquent à son égard, incluant son mode de nomination et de remplacement, en cas de vacance du poste ou d'incapacité d'agir, par l'Assemblée nationale. Le même processus devrait s'appliquer pour la détermination de la rémunération et des conditions d'emploi avant sa nomination. Le Commissaire est d'avis que le président de l'Assemblée nationale, en plus de pouvoir désigner un commissaire par intérim, devrait également pouvoir déterminer les conditions d'exercice, selon les règles en usage pour les dirigeants d'organismes publics similaires.

De plus, contrairement au directeur général des élections, au protecteur du citoyen et au vérificateur général, la Loi actuelle 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. Cette réalité ne permet pas, à court terme, d'assurer un fonctionnement efficace de l'institution

et la continuité des opérations lorsque le commissaire est momentanément empêché d'accomplir certains actes qu'il doit ou peut accomplir conformément à la Loi. Plus encore, il est la seule personne désignée à ne pas avoir de disposition dans sa Loi lui permettant, par règlement, de déterminer les conditions des contrats qu'il peut conclure.

Code d'éthique et de déontologie relatif à la fonction

À titre de personne désignée de l'Assemblée nationale, il est attendu de la personne occupant la fonction de commissaire au lobbyisme qu'elle réponde aux plus hauts standards en matière d'intégrité et d'éthique. Or, contrairement à d'autres personnes désignées par l'Assemblée nationale, le commissaire au lobbyisme n'a pas l'obligation, avant de commencer à exercer ses fonctions, de déclarer sous serment devant le président de l'Assemblée nationale 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 ces fonctions. Cette disparité entre en contradiction avec l'importance de la mission d'encadrement du lobbyisme dans l'œil du public.

Le commissaire n'a pas non plus l'obligation de respecter un code d'éthique et de déontologie contraignant visant à encadrer sa pratique. Le 29 mars 2011, le commissaire au lobbyisme a volontairement adopté un code d'éthique et de déontologie applicable à sa fonction. Ce geste relevait toutefois d'une initiative du commissaire, alors qu'elle devrait être expressément prévue dans la Loi, pour en garantir sa pérennité. Ce type de disposition est déjà prévue dans les lois du Protecteur du citoyen et d'Élections Québec.

De façon globale, le Commissaire est d'avis qu'une réforme de la Loi doit mener à l'étude des règles générales et spécifiques applicables à cette fonction, en tenant notamment compte des principes d'indépendance et d'autonomie cités précédemment.

Reddition de comptes

Enfin, si le commissaire doit disposer des attributions présentées précédemment, il doit bien entendu être assujéti à un processus de reddition de comptes rigoureux lui demandant de justifier leur utilisation dans la réalisation de sa mission. La Loi prévoit actuellement que le Commissaire doit faire rapport de ses activités

annuellement à l'Assemblée nationale. Ce rapport, présenté au président de l'Assemblée nationale, est ensuite déposé par ce dernier devant les parlementaires. L'article 45 précise toutefois que ce rapport est déposé, pour étude, par la commission compétente de l'Assemblée nationale. Dans les faits, ce rapport est bien souvent simplement déposé et le commissaire est rarement appelé à le présenter de façon contemporaine. Il serait donc judicieux que le commissaire, à l'instar d'autres personnes désignées, dispose d'un mécanisme de reddition de comptes plus direct permettant d'assurer que ce rapport sera étudié en temps opportun par les parlementaires. Ce point sera élaboré davantage au Principe n° 34.





Principe n° 24

Pouvoirs de mise en œuvre

La loi prévoit un ensemble de pouvoirs nécessaires à l'application du régime

Maintenir pour le commissaire au lobbying et les personnes qu'il désigne les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* ainsi que les pouvoirs d'enquête, de vérification et d'inspection, et introduire le pouvoir de faire des demandes péremptoires de produire des renseignements ainsi que celui de rendre publics certains rapports et certaines recommandations ou sanctions, lorsque jugé pertinent pour l'application de la loi.

La mise en œuvre d'un régime d'encadrement des activités de lobbying ne peut se matérialiser sans la présence d'un ensemble de stratégies et de pratiques visant à assurer la conformité aux exigences de transparence et déontologiques qu'elle prévoit. L'OCDE (LD9) en fait même un de ses principes, en affirmant que l'adoption de règles et de lignes de conduite n'est pas en elle-même suffisante. Ces mécanismes de conformité peuvent inclure, entre autres, un processus de surveillance robuste et divers outils pour renforcer l'adhésion aux règles prévues par la loi. De plus, des sanctions visibles et proportionnées devraient être combinées à des solutions

novatrices, telles que la divulgation publique des infractions avérées, à des sanctions financières ou administratives classiques, comme la radiation et les poursuites pénales, le cas échéant.

Ce dernier passage est particulièrement intéressant puisqu'il propose certains mécanismes de conformité qui font défaut dans la loi québécoise, soit parce qu'ils ne sont pas suffisamment développés pour être significatifs ou encore parce qu'ils en sont tout simplement absents. C'est le cas pour certains outils dont le Commissaire ne dispose pas dans ses pouvoirs d'enquête ainsi que pour la publicité

des sanctions. La question des sanctions proportionnées sera davantage abordée au Principe n° 25, lorsqu'il sera question des sanctions administratives pécuniaires.

Maintien des pouvoirs d'enquête

Lors des entrevues avec les élus parlementaires et municipaux, plusieurs d'entre eux jugeaient important que le Commissaire dispose de tous les moyens nécessaires pour mener ses enquêtes et renforcer la conformité à la Loi. Le commissaire est actuellement investi d'un pouvoir d'inspection et d'enquête, ce qui lui permet, entre autres, d'exiger qu'on lui fournisse tout renseignement et document relatif aux activités de lobbying exercées auprès d'un élu, dirigeant ou membre du personnel d'une institution publique. Il dispose aussi des mêmes pouvoirs et de la même immunité qu'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, ce qui permet à ses enquêteurs :

- d'utiliser tous les moyens légaux afin de s'enquérir de la situation;
- de requérir la comparution de toute personne dont le témoignage peut se rapporter au sujet de l'enquête;
- de contraindre toute personne à déposer livres, papiers, documents et écrits nécessaires pour découvrir la vérité;
- d'exiger et recevoir le serment de toute personne assignée.

Ces pouvoirs sont essentiels afin de permettre à l'équipe du Commissaire de mener à terme ses enquêtes et de sévir contre les lobbyistes contrevenant à la Loi. Il est donc fondamental que ses enquêteurs continuent d'en être investis.

Demandes péremptoires de produire des renseignements

Bien que les pouvoirs décrits précédemment accordent aux enquêteurs du Commissaire une certaine force d'intervention, ces derniers se butent encore à certains obstacles qui les empêchent d'accomplir leur mandat de manière totalement indépendante. Outre le court délai de prescription pour les poursuites pénales (point abordé au Principe n° 27), l'impossibilité pour le Commissaire de faire des demandes péremptoires pour obtenir certains documents limite aussi grandement ses possibilités d'action. Ses enquêteurs doivent, si la personne ou l'entité interrogée refuse de lui faire parvenir certains documents par voie électronique, se déplacer et obligatoirement consulter sur place les documents en question. Cette opération, en plus de paralyser l'agenda du témoin ou des personnes ressources pendant cette visite, engendre des coûts considérables et inutiles en déplacements et en hébergement pour le Commissaire. Ces démarches allongent aussi le temps requis pour procéder à une enquête, ce qui augmente considérablement le risque de dépassement du délai de prescription pénal.

Pour ces raisons, le Commissaire juge que ce pouvoir de faire des demandes péremptoires permettrait d'améliorer l'efficacité de son processus d'enquête et d'effectuer un meilleur travail de conformité à la loi. Cette demande avait déjà été adressée aux parlementaires, à l'occasion du projet de loi n° 56 de la 41^e législature. Ce pouvoir se retrouve d'ailleurs au sein d'autres législations canadiennes sur le lobbying, comme en Ontario et en Colombie-Britannique, et n'est pas un pouvoir inconnu des personnes désignées au Québec, le directeur général des élections en disposant pour mener à terme ses enquêtes.

Publicité de certaines informations sur les enquêtes et les sanctions

Le renforcement de la conformité aux règles de transparence des activités de lobbyisme peut aussi se traduire par l'exemplarité. Ainsi, la publicité de certains renseignements concernant les enquêtes et les sanctions qui peuvent en découler est identifiée, au niveau international, comme une piste d'intervention intéressante pour inciter les entités et leurs représentants d'intérêts à se conformer aux lois et renforcer la confiance des citoyens envers les institutions démocratiques, en démontrant le travail effectué pour favoriser l'exercice de leurs droits démocratiques. À cet effet, l'Initiative conjointe (N5.4) indique que les individus sanctionnés pourraient voir leurs noms et ceux de leurs employeurs rendus publics afin d'inciter les autres représentants à se conformer à la loi pour éviter les répercussions publiques et médiatiques négatives.

À ce sujet, la Sunlight Foundation s'exprime ainsi dans ses lignes directrices :

Divulguer le nom des contrevenants est une autre composante essentielle d'une application efficace des règles d'encadrement du lobbyisme. La plupart des juridictions, toutefois, ne prévoient pas d'obligation légale claire de divulguer le nom des contrevenants. Au Canada, le Commissariat au lobbying peut rendre publique la nature de l'infraction ainsi que l'identité de la personne qui l'a commise. Les instances de surveillance et de contrôle devraient toujours être tenues de divulguer l'identité de toute personne ou organisation reconnue coupable d'avoir enfreint les lois ou les règles d'encadrement du lobbyisme.

(Sunlight Foundation, s.d., LD13)

[Traduction libre]

Malgré les gains significatifs que la publication des sanctions peut représenter pour favoriser la conformité aux exigences de transparence, la Loi québécoise ne prévoit que très peu de dispositions permettant au commissaire de rendre publics des renseignements susceptibles d'éclairer les citoyens en matière de sanctions et de dissuader les représentants d'intérêts qui contreviennent à la Loi. Ce type de dispositions existe néanmoins dans d'autres juridictions comme l'Alberta, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, ainsi que pour la juridiction fédérale. Ces dernières doivent soumettre les rapports d'enquête à leurs assemblées législatives respectives. L'Ontario et le Yukon peuvent également rendre publique l'identité de la personne visée et dévoiler la nature de l'infraction commise.

Certes, dans le cas des sanctions disciplinaires, le conservateur publie au registre, dans une section à cet effet, la sanction qui est imposée à un représentant d'intérêts ayant contrevenu à la Loi ou au Code. Or, le commissaire au lobbyisme n'est pas autorisé à divulguer la nature de l'infraction ayant généré cette sanction, contrairement à ce qui est prévu dans certaines lois professionnelles au Québec. Le citoyen sait alors qu'une sanction a été donnée, mais ignore la faute et les motifs de la décision. Cela est particulièrement important pour les élus, dirigeants ou membres du personnel des institutions publiques qui veulent s'assurer que les individus qu'ils rencontrent, s'ils ont déjà

commis une infraction à la Loi, ne répètent pas ces mêmes gestes répréhensibles lors de représentations leur étant destinées.

Le cas des poursuites pénales est encore plus patent. En effet, lorsqu'une personne plaide coupable à une contravention à la Loi avant qu'un dossier de cour ne soit ouvert, cet élément ne fait l'objet d'aucune publication, ce qui ne favorise aucunement le caractère d'exemplarité des sanctions imposées. En effet, c'est par l'ouverture du dossier de cour, et l'inscription de l'information dans un registre public (appelé plumitif), que la transparence de la contravention est assurée. Selon ce qui prévaut actuellement, la confidentialité de ces informations sert plutôt les lobbyistes contrevenants qui peuvent poursuivre leurs activités sans que leurs manquements soient rendus publics. De plus, elle contribue à renforcer l'idée, chez le citoyen, qu'un représentant d'intérêts peut échapper à la sanction publique simplement en payant un montant d'argent, bien souvent considéré comme dérisoire.

Finalement, mentionnons que le commissaire n'a pas non plus le pouvoir de confirmer si une demande de vérification ou d'enquête a été reçue, si elle a été amorcée ou a été conclue, capacité dont dispose pourtant la commissaire à l'éthique et à la déontologie. Cette lacune ajoute à la difficulté de rendre compte des activités de renforcement de la Loi accomplies par le Commissaire et nuit donc à rassurer le

citoyen et à lui faire comprendre le rôle que le Commissaire joue pour contribuer à une démocratie transparente au Québec.

La faible connaissance de la mission et des actions du Commissaire a d'ailleurs été constatée lors de la tenue des groupes de discussion, où plusieurs citoyens ont affirmé que s'ils étaient mieux informés des résultats du travail du Commissaire dans l'espace public, ils auraient tendance à avoir plus confiance dans les processus décisionnels publics. Certains, faisant référence au Vérificateur général, suggéraient que le Commissaire puisse rendre publics des rapports sur des enquêtes ou encore sur des recommandations à l'égard des institutions publiques. Ce dernier point sera approfondi au Principe n° 29. Toutefois, ce pouvoir, malgré ses avantages, doit aussi être utilisé avec circonspection pour éviter que les citoyens n'entendent parler de lobbyisme que lorsqu'une entité ou son représentant commet une infraction, cristallisant ainsi la perception négative de ces activités.

En bref, si les citoyens ont le droit de savoir qui tente d'influencer les décideurs publics, ils devraient aussi connaître l'identité de ceux qui ont été punis pour avoir agi dans l'ombre ainsi que les activités de lobbyisme qui ont été effectuées, en marge de la Loi, alors qu'elles n'avaient pas été effectuées de façon transparente. Dans un souci de cohérence avec les objectifs de transparence de la Loi, il serait plus que pertinent que les citoyens soient informés des résultats des enquêtes du Commissaire.



Principe n° 25

Sanctions adaptées

Les sanctions imposées sont proportionnelles et adaptées aux infractions

Maintenir un régime de sanctions pénales et disciplinaires et introduire un régime de sanctions administratives pécuniaires, proportionnelles et adaptées à la nature et à la gravité des infractions, permettant la gradation des sanctions et leur publicité lorsque jugé pertinent pour l'application de la loi.



Principe n° 26

Formation obligatoire

Une formation obligatoire peut être imposée comme sanction disciplinaire

Accorder au commissaire, à même son pouvoir de sanction disciplinaire, la capacité d'imposer une formation obligatoire pour tout représentant d'intérêts.

Comme il a été exposé au principe précédent, l'OCDE (LD9) est d'avis qu'il est fondamental que les juridictions qui encadrent les activités de lobbying se dotent d'un ensemble de stratégies et de pratiques permettant une mise en application optimale des règles que leur loi prévoit ainsi que des mécanismes de renforcement de la conformité. Un éventail de sanctions pertinent et suffisamment large est un élément primordial de cet ensemble.

Rappelons que l'OCDE (LD9) suggère des sanctions visibles et proportionnées : des solutions novatrices, telles que la divulgation publique des infractions, combinées à des sanctions financières ou administratives classiques, telles que la radiation et les poursuites pénales. Pour l'Initiative conjointe (N5.4), ces sanctions se doivent d'être efficaces, proportionnelles et dissuasives, tout en faisant

l'objet d'une gradation. La Sunlight Foundation (LD13) affirme aussi que les sanctions sont essentielles pour tous les contrevenants, individus et entités, et qu'un éventail de sanctions favorise la conformité.

À l'heure actuelle, une infraction à la Loi est passible de trois types de sanctions : pénale, disciplinaire et civile. À ce jour, aucun recours civil envers un lobbyiste contrevenant n'a été intenté. Ainsi, on constate certaines incongruités et un manque d'efficacité liés à l'utilisation de ces sanctions. En effet, bien que les obligations prévues par la Loi semblent davantage apparentées à un régime de conformité qu'à un régime pénal, l'obligation demeure de référer au Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) pour chacune des infractions, même si l'amende est de 500 \$. Cette façon de procéder, en plus des coûts de système majeurs

qu'elle entraîne, est un frein important à une application pertinente de la Loi. Ce processus, en plus d'être administrativement lourd et coûteux pour le système de justice québécois, n'est pas adapté au type d'infraction qu'il traite, entre autres lorsqu'il est question du retard pour un lobbyiste qui omet de s'inscrire dans les délais ou du renouvellement de cette inscription. De plus, parce qu'elles ne méritent pas la stigmatisation associée à la sanction pénale ou disciplinaire, certaines infractions mineures, bien que réellement commises, demeurent impunies faute d'un régime adapté à leur nature.

Les sanctions pénales et disciplinaires prévues à la Loi actuelle s'avèrent pertinentes dans bien des cas pour sévir contre des infractions à la Loi et au Code et le commissaire doit conserver ces options, afin de pouvoir les utiliser en temps opportun, selon la gravité du cas à l'étude. Toutefois, force est de constater que le système de justice québécois et le régime d'encadrement des activités de lobbyisme bénéficieraient grandement de l'ajout d'un pouvoir de sanctions administratives pour le commissaire, afin qu'il puisse l'utiliser dans les cas d'infractions mineures relevant davantage d'exigences de conformité administrative.

Certaines législations récentes sur le lobbyisme, par exemple la loi irlandaise, ont intégré la capacité d'imposer des sanctions administratives. Au Canada, l'Alberta, la Saskatchewan ainsi que la Colombie-Britannique disposent également de cet outil. D'ailleurs, cette dernière province affirme que la possibilité d'imposer des sanctions administratives a eu un effet immédiat et important sur le nombre d'inscriptions à leur registre des lobbyistes (Témoignage n° 21 : M. Neil Wilkinson, commissaire à l'éthique, Registre des lobbyistes, Bureau du commissaire à l'éthique de l'Alberta, 2012). La commissaire à l'intégrité de l'Ontario

indiquait, dans son rapport annuel 2012-2013, qu'elle était convaincue que l'autorité et la transparence du registre seraient renforcées si le régistrateur se voyait conférer, entre autres, le pouvoir d'imposer des sanctions, dont des sanctions financières administratives (Office of the Integrity Commissioner of Ontario, 2013).

La section Administrative Law and Regulatory Practice de l'American Bar Association mentionne à cet égard que pour rendre la loi efficace, un commissaire au lobbyisme doit détenir un pouvoir d'imposer des sanctions administratives pécuniaires afin de sanctionner les violations qui sont, dans de nombreux cas, d'une importance moindre (Levin, Fried, H. Gordons, Potter et Sandler, 2011).

Au Québec, le pouvoir d'appliquer des sanctions administratives pécuniaires est de plus en plus incorporé dans les lois, notamment, dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, dans le *Règlement sur les valeurs mobilières*, dans la *Loi sur les coopératives de services financiers*, dont les dispositions à cet égard sont entrées en vigueur le 13 juillet 2018, ainsi que dans la *Loi sur les assurances*, qui entrera en vigueur le 13 juin 2019.

Dans bien des cas, les sanctions administratives pécuniaires apparaissent davantage appropriées et proportionnées aux manquements commis dans le cadre d'un régime d'encadrement des activités de lobbyisme. Cette latitude permet aux diverses juridictions d'utiliser plusieurs critères pour déterminer l'importance d'une sanction administrative qui serait imposée à un représentant d'intérêts ou une entité ayant commis une infraction. À titre d'exemple, l'Alberta affirme se baser sur la sévérité de la contravention, le caractère délibéré ou le degré de négligence relié à la contravention, le fait qu'il y ait ou non des mesures prises par l'individu afin de prévenir qu'une nouvelle

contravention soit commise, sur le fait que la personne ait reçu un bénéfice économique grâce à la contravention ou tout autre facteur jugé pertinent par le registraire.

Ces sanctions permettent aussi de faciliter les processus administratifs. D'une part, le Commissaire n'aurait plus à référer en tout temps au DPCP pour sévir à l'égard d'infractions mineures à la Loi, réduisant d'autant le fardeau de ce dernier, les exigences administratives et de preuve liées au système de justice pénal. De plus, cela permettrait de contribuer à l'allègement du fardeau administratif du système, tout en réduisant les coûts sociaux liés au traitement de chacun de ces dossiers.

Dans la situation actuelle, tenter une poursuite pénale oblige le Commissaire à mener une enquête et à produire un rapport selon les normes exigées par le DPCP pour une preuve « hors de tout doute raisonnable ». Cela exige aussi qu'un procureur du DPCP se saisisse du dossier et dépose des accusations. Enfin, une cour de justice doit à son tour se saisir du dossier en cas de plaidoyer de non-culpabilité, ce qui implique la présence d'un juge pour entendre la cause ainsi que de ressources judiciaires et la disposition d'une salle de cour. Tout cela, sans compter les délais, procédures d'appel, et autres contraintes administratives ou judiciaires.

Ainsi, octroyer au commissaire un pouvoir de sanctions administratives pécuniaires, autant pour assurer l'adhésion à la Loi que pour favoriser une meilleure gestion des fonds publics et des ressources de l'État, apparaît une avenue avantageuse et efficace.

Lors des entrevues menées par le Commissaire, tant les élus que les représentants d'intérêts se sont montrés favorables à l'instauration d'un régime de sanctions administratives pécuniaires pour certaines infractions mineures.

La perception est qu'elles permettent une application plus juste et équitable de la Loi, ce qui pourrait inciter les représentants d'intérêts à y adhérer davantage et à ne plus craindre le risque d'une sanction pénale s'ils commettent une erreur administrative alors qu'ils tentent, de bonne foi, de se conformer à la Loi.

Former pour mieux réguler

Compte tenu des constats du diagnostic déposé, et en lien avec son plan stratégique 2018-2022, le Commissaire souhaite axer ses interventions vers l'accompagnement des parties prenantes et juge que le régime d'encadrement québécois devrait davantage être orienté vers un régime de conformité plutôt qu'un régime pénal, ce qui implique un changement de culture et de perception de l'encadrement des activités de lobbyisme. Ce changement de culture peut se matérialiser, entre autres, par la nature des sanctions qui seront imposées. En effet, si la sanction administrative pécuniaire, donc monétaire, est déjà largement répandue et utilisée, il existe d'autres types de sanctions administratives qui peuvent aussi favoriser une meilleure conformité à la Loi. L'intervention sur le plan « éducatif » se présente ici comme une piste d'intervention intéressante.

La Ville de Toronto a déjà adopté cette vision éducative dans son encadrement du lobbyisme. Son registraire peut édicter certaines conditions à remplir pour compléter une inscription, pour la mise à jour ou le renouvellement de mandats au registre, incluant l'obligation pour un représentant d'intérêts d'avoir préalablement suivi une formation sur ses obligations. La Ville de Vaughan, quant à elle, prévoit parmi son éventail de sanctions la possibilité d'imposer à un représentant d'intérêts une rencontre

d'information et d'éducation concernant ses obligations, qui devra être suivie avant d'entreprendre toute autre activité de lobbyisme auprès de la Ville.

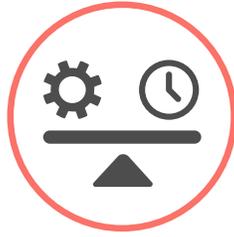
Certains individus peuvent enfreindre la loi et s'exposer à des sanctions simplement parce qu'ils ne connaissent pas suffisamment tous les tenants et aboutissants du cadre législatif. Ainsi, certains représentants d'intérêts, malgré leur bonne foi et leurs efforts pour la comprendre et s'y conformer, se retrouvent en situation d'infraction. D'autres peuvent faire le choix d'ignorer délibérément ces règles, soit parce qu'ils les jugent trop complexes ou simplement parce qu'ils n'en voient pas la pertinence. Le point commun à toutes ces situations demeure toutefois le même, c'est-à-dire un manque de connaissances sur les principes et objectifs du régime d'encadrement, son champ d'application ou les sanctions qui en découlent.

Le fait de prévoir pour le commissaire, au sein même de son pouvoir de sanction administrative, le pouvoir d'imposer une formation à un représentant d'intérêts

ayant commis une infraction, permettrait de sanctionner proportionnellement certains manquements mineurs, tout en augmentant la compréhension de la Loi pour une meilleure adhésion dans le futur. Même s'il s'agit d'une sanction, cette mesure se veut une action en amont d'autres situations de manquements potentiels plus importants, qui pourraient engendrer des sanctions de nature disciplinaire ou pénale. Cette option favorise donc une intervention précoce dans les processus de conformité afin que les représentants d'intérêts et leurs employeurs se dotent de plus d'outils et de processus adéquats pour éviter des situations fâcheuses.

Le Commissaire souhaite donc, par cette capacité, accompagner davantage les représentants d'intérêts et les aider à bien appliquer la Loi, plutôt qu'intervenir lorsqu'il est déjà trop tard. Cette vision du rôle du Commissaire sera davantage détaillée aux Principes n^{os} 30 et 31, concernant la mission d'éducation formelle du Commissaire.





Principe n° 27

Cohérence des délais de prescription

Les délais de prescription doivent être cohérents

Établir un régime de prescription adapté à la nature des infractions prévues par la loi et cohérent avec les régimes similaires existant au Québec.

Comme mentionné au Principe n° 24, le délai de prescription en vigueur dans la Loi pour les poursuites pénales constitue l'un des enjeux majeurs qui empêche le Commissaire de renforcer la conformité aux exigences de transparence de la Loi. Ce délai est actuellement d'un an depuis la commission de l'infraction, puisque la Loi ne précise pas un délai différent de celui déterminé *de facto* par le *Code de procédure pénal* pour une poursuite pénale. Cela signifie que le Commissaire dispose de seulement un an à partir du moment où une infraction est commise pour mener une enquête, compiler une preuve hors de tout doute raisonnable et la déposer au DPCP, qui doit déposer les accusations avant l'expiration de ce délai.

Toutefois, il est rare qu'une infraction à la Loi ou au Code puisse être constatée au moment où elle est commise. Cela intervient généralement plusieurs mois après la commission de l'infraction, alors que le délai de prescription est souvent déjà fortement entamé, voire écoulé. Cela est sans compter les délais qui peuvent être engendrés par l'impossibilité de faire des demandes péremptoires de produire des renseignements, discutés précédemment.

Chaque année, le Commissaire se voit donc forcé, malgré lui, de renoncer à plusieurs poursuites pénales à l'encontre de lobbyistes ayant contrevenu à la Loi ou au Code, vu la prescription du délai. Selon nos données les plus récentes, ce sont près de 60 % des cas d'infractions qui ne pourront pas être transmis

au DPCP en raison du délai de prescription ou de l'incapacité de contrecarrer hors de tout doute raisonnable une défense liée à la « partie importante ». Cette situation est susceptible d'encourager les personnes qui ne respectent pas les règles de pratique du lobbyisme à continuer d'agir dans l'illégalité, ou encore de démobiliser les personnes qui s'efforcent de respecter ces mêmes règles, tout en affectant grandement la crédibilité des activités de surveillance et de contrôle du Commissaire.

Au Canada, aucune autre législation portant sur le lobbyisme ne prévoit un délai de prescription aussi court que celui qui est applicable à la Loi québécoise. Au fédéral, plus particulièrement, la brièveté du délai de prescription de deux ans pour entamer des poursuites avait été soulevée par la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires. Dans ses recommandations, le juge Gomery proposait que ce délai de prescription soit haussé à cinq ans à partir du moment où le directeur de l'enregistrement des lobbyistes prend connaissance d'une infraction à la Loi (Gomery, 2006). Cette recommandation a été retenue et la *Loi sur le lobbying* prévoit maintenant un délai de prescription de cinq ans de la date où le Commissariat au lobbying a eu connaissance de l'infraction, jusqu'à un maximum de dix ans après la date de la perpétration de cette infraction. Quant aux autres provinces canadiennes, elles disposent toutes d'un délai de prescription de deux ans suivant la perpétration d'une infraction pour l'introduction d'une poursuite pénale.

Au Québec, la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau) a également abordé la question

de la prescription en matière pénale en lien, notamment, avec les règles d'encadrement du lobbyisme. À ce sujet, la juge Charbonneau a proposé de porter le délai de prescription des poursuites pénales en vertu de la Loi à trois ans à compter de la connaissance d'une infraction, sans excéder sept ans depuis sa perpétration (Québec (Province), Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, Charbonneau et Lachance, 2016, recommandation n° 37). Cette recommandation visait également la *Loi électorale*. Un délai total de sept ans a finalement été retenu comme délai de prescription lorsque la *Loi électorale* a été modifiée. Il est à noter qu'Élections Québec entreprend ses propres poursuites, sans référer au DPCP.

Dans son rapport de suivi, le Comité public de suivi des recommandations de la Commission Charbonneau (2018) précisait la nécessité, afin de redonner confiance aux citoyens dans leurs institutions, d'accorder au Commissaire au lobbyisme du Québec un délai raisonnable pour tenter des poursuites. Précisant que le délai de prescription actuel limite de manière importante la capacité d'action du Commissaire, ce comité mentionnait qu'étendre ce délai à sept ans, tel que le recommandait la Commission Charbonneau, serait une modification législative simple à effectuer qui permettrait de resserrer l'encadrement des pratiques de lobbyisme au Québec.

Lorsque cette problématique a été partagée avec les élus parlementaires et municipaux rencontrés, plusieurs d'entre eux ont constaté également que ce délai devait être allongé, pour garantir une meilleure application de la Loi. Certains d'entre eux ont même précisé qu'il serait préférable d'avoir un délai de prescription à partir de la connaissance du poursuivant, et non du moment de l'infraction par le lobbyiste, ce qui laisserait davantage de temps pour réaliser les enquêtes convenablement. Le DPCP abonde lui aussi en ce sens, au même titre que plusieurs élus et dirigeants des institutions publiques rencontrés.

Ainsi, c'est avec un grand enthousiasme que le Commissaire accueille le projet de loi n° 6 qui prévoit l'ajustement du délai de prescription pour les poursuites pénales à trois ans depuis la connaissance de l'infraction par le poursuivant (le DPCP), sans excéder sept ans suivant sa perpétration. Ce projet de loi, qui vise aussi le transfert de la responsabilité de la tenue du registre des lobbyistes, représente une première avancée significative dans le processus de révision de la Loi.





Principe n° 28

Avis et ordonnances

Le commissaire peut émettre des avis, des ordonnances et des dispenses

Prévoir un pouvoir du commissaire d'émettre des avis interprétatifs, des lignes directrices et des ordonnances visant l'interprétation, l'application et le respect de la loi, ainsi qu'un pouvoir de dispense à l'égard de la publication d'informations relatives à des activités de lobbying lorsque leur divulgation peut être préjudiciable à un individu, une entité ou une institution publique.



Principe n° 29

Pouvoir de recommandation

La loi permet d'émettre des recommandations

Accorder au Commissaire un pouvoir d'émettre des recommandations à une institution publique, un représentant d'intérêts et toute autre personne ou entité afin d'assurer le respect de la loi, des principes éthiques et des obligations déontologiques prévus par celle-ci.

Ce principe ainsi que le précédent visent essentiellement à accorder certains pouvoirs au Commissaire pour interpréter les paramètres du régime d'encadrement, mieux accompagner les parties prenantes dans le respect des obligations qui leur incombent, ajuster les exigences de divulgation d'information dans certaines circonstances et émettre des recommandations afin de favoriser le respect du régime d'encadrement.

Ces pouvoirs sont essentiellement une modulation ou une bonification de pouvoirs et devoirs que le commissaire possède en vertu de la Loi actuelle, en se fondant notamment sur des précédents identifiés dans le corpus législatif québécois.

Avis interprétatifs, lignes directrices et ordonnances

Le Principe n° 28 vise à améliorer la capacité du Commissaire d'interpréter le cadre législatif en émettant des avis, lignes directrices et ordonnances pour favoriser la compréhension et le respect des obligations prévues par le régime d'encadrement.

Il vise aussi à permettre au commissaire d'émettre des ordonnances, dans un contexte de conformité administrative, afin de supporter ses actions en vue de faire appliquer le régime d'encadrement.

Enfin, il vise à octroyer au commissaire le pouvoir d'accorder des dispenses, partielles ou totales, de divulguer certaines informations au registre selon certaines circonstances. Un tel pouvoir étant le pendant de celui d'émettre des ordonnances de confidentialité, dont il est investi en vertu de la loi actuelle.

Cet énoncé reprend et bonifie des pouvoirs déjà prévus dans la Loi actuelle, en les ajustant aux meilleures pratiques identifiées sur les plans international, national et québécois. Il vise notamment à répondre à la problématique du manque de clarté et de simplicité de la Loi actuelle, tel que présenté dans le diagnostic.

Selon l'Initiative conjointe, il est important d'offrir des orientations aux représentants d'intérêts et aux titulaires de charges publiques, et c'est dans cette optique que les avis interprétatifs et des lignes directrices peuvent servir à éclairer ces derniers afin de permettre un meilleur respect et une meilleure compréhension de la loi.

Les avis interprétatifs servent généralement à expliquer certaines dispositions ou obligations retrouvées dans le cadre législatif et l'interprétation qu'en donne le commissaire. Celui-ci possède déjà un tel pouvoir en vertu de la Loi actuelle et s'en est servi à plusieurs reprises pour tenter de clarifier le régime d'encadrement.

Les lignes directrices se distinguent des règlements, car elles ne créent pas de normes (voir le Principe n° 32). Elles servent plutôt à énoncer et expliquer les meilleures pratiques qui devraient orienter les actions et le comportement des entités et de leurs représentants lorsqu'ils exercent des activités de lobbyisme, de même qu'à assister les institutions publiques et leurs représentants dans leur gestion des communications d'influence. Elles visent généralement à déterminer les attentes de la personne chargée de l'application du

régime d'encadrement en regard des pratiques de gestion, de la gouvernance et des processus à établir afin d'assurer le respect des obligations établies par la législation.

Dans sa Norme 5.2, l'Initiative conjointe précise que le régulateur doit être en mesure de guider les parties prenantes :

[...] cet organisme ou mécanisme devrait également offrir des conseils et une formation aux lobbyistes et aux décideurs publics sur l'application des lois les concernant, analyser les tendances et en faire connaître les résultats, sensibiliser le public et les lobbyistes sur les développements récents et promouvoir les meilleures pratiques dans ce secteur.

(Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation, & Open Knowledge, 2015, p. 12, N5.2)

[Traduction libre]

Cette recommandation a trouvé écho en Irlande, où le régime prévoit le pouvoir de la commission d'émettre des lignes directrices concernant l'application de la loi :

Directives

17. (1) La Commission peut émettre des directives d'application de la présente loi et peut, de temps à autre, les réviser ou les publier à nouveau. (2) La Commission publie ses directives de la manière et sous la forme qu'elle estime appropriées. (3) La Commission peut communiquer des informations visant à mieux faire connaître et comprendre la présente loi.

(Regulation of Lobbying Act 2015, Number 5 of 2015, art. 17)

[Traduction libre]

La majorité des juridictions canadiennes intègrent un tel pouvoir d'émettre des avis d'interprétation ou des guides, dont la portée et la rédaction varient.

Au Québec, la commissaire à l'éthique et à la déontologie dispose d'un pouvoir de produire des avis aux députés et d'émettre des lignes directrices pour les guider dans l'application du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*. Il existe d'autres exemples de ce type de pouvoirs en droit canadien et québécois, notamment en matière d'encadrement des institutions financières et des services financiers. Ainsi, le Bureau du surintendant des institutions financières du Canada et le Bureau de la concurrence du Canada ont ce pouvoir d'émettre des lignes directrices, soit des énoncés des attentes du régulateur et des meilleures pratiques recommandées dans un domaine spécifique. Il en va de même pour l'Autorité des marchés financiers au Québec, notamment en matière d'assurance.

Ces lignes directrices, bien qu'elles ne soient pas des règlements, devraient faire l'objet d'une consultation auprès des parties prenantes pour s'assurer qu'elles en saisissent la portée. Le processus permettant au commissaire d'établir les « modalités » relatives à la tenue du registre des lobbyistes en vertu du projet de loi n° 6 (art.19), qui incluent un mécanisme de consultation publique sur les modalités projetées et de publication à la Gazette officielle du Québec, s'inscrit dans cette perspective.

Pour consolider les assises de telles lignes directrices, elles pourraient faire l'objet d'un dépôt devant une instance de l'Assemblée nationale, à l'instar de ce que prévoit la Loi

actuelle pour le *Code de déontologie des lobbyistes*, afin de leur donner un caractère normatif dans certains cas.

L'ordonnance est une mesure d'intervention administrative d'une nature plus directe envers une entité ou un individu, qui vise à faire cesser une conduite non conforme ou à imposer de prendre des mesures correctives lorsqu'il est constaté que l'entité ou l'individu ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu du régime d'encadrement. Le pouvoir d'ordonnance peut notamment servir à exiger l'exécution de certaines obligations dans les délais prescrits. Les ordonnances sont généralement assujetties aux règles de la *Loi sur la justice administrative*, qui requiert qu'on notifie par écrit un préavis mentionnant les motifs donnant ouverture à l'ordonnance, la date projetée pour sa prise d'effet et la possibilité pour la personne visée de présenter des observations.

Ce pouvoir s'exerce de façon similaire aux mesures disciplinaires que le commissaire peut imposer en vertu de la Loi actuelle et peut viser un grand nombre d'obligations administratives prévues par le régime d'encadrement, comme par exemple sanctionner le retard d'effectuer le suivi d'une activité de lobbyisme comme l'exigerait la loi.

Un tel pouvoir d'ordonnance a notamment été conféré à l'Autorité des marchés financiers en lien avec la conduite des assureurs en vertu de la nouvelle *Loi sur les assurances*, édictée en vertu du projet de loi n° 141 en 2018.

Dispense de divulguer certaines informations

L'Initiative conjointe recommande aussi, dans sa Norme 2.7, que le régime d'encadrement prévoit certaines exceptions spécifiques, notamment en lien avec les renseignements personnels, la sécurité ou la sensibilité de l'information sur le plan financier ou commercial et d'autres motifs légitimes, établis suivant des critères reconnus sur le plan international.

Ce pouvoir existe dans de nombreuses juridictions canadiennes. À Terre-Neuve-et-Labrador, des ordonnances de confidentialité peuvent être accordées à la demande lorsqu'il existe un risque de préjudice économique ou financier. Dans les autres provinces maritimes, cette possibilité est limitée à la protection et la sécurité des personnes.

Le pouvoir d'émettre des dispenses afin de moduler les exigences d'un régime législatif est déjà intégré dans le corpus législatif québécois. En voici quelques exemples :

- le ministère des Finances peut dispenser un restaurateur de l'obligation de remettre une facture produite au moyen d'un module d'enregistrement des ventes (MEV);
- le Protecteur du citoyen peut dispenser un organisme de nommer un responsable du suivi des divulgations et d'établir une procédure pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles, notamment en raison de sa taille ou des ressources dont il dispose;
- dans certaines circonstances établies par règlement, des personnes peuvent bénéficier d'une dispense de l'Autorité des marchés financiers, sur demande ou selon des critères prédéterminés, de produire certains documents ou renseignements en matière de marchés des capitaux (valeurs mobilières).

Un tel pouvoir et des critères établis par règlement donnent davantage de latitude au régulateur afin de permettre, au besoin, d'ajuster le régime d'encadrement à de nouvelles réalités et aux meilleures pratiques développées dans d'autres juridictions.

Pouvoir de recommandation

Comme mentionné dans le diagnostic, au-delà des pouvoirs d'inspection et d'enquête qu'il détient, le Commissaire est régulièrement amené à constater des lacunes dans la gestion ou la compréhension des règles d'encadrement par les parties prenantes, et pour lesquelles les sanctions pénales ou disciplinaires prévues par la Loi ne sont pas adaptées. Dans de tels cas, la capacité de formuler des recommandations apparaît bien souvent comme un remède beaucoup plus efficace, en raison des obligations morales et de la pression publique que de telles recommandations peuvent générer.

Le Principe n° 29 vise donc à permettre au Commissaire d'émettre de telles recommandations en vue de favoriser le respect du régime d'encadrement.

Bien qu'un tel pouvoir, pris isolément, ne soit pas clairement identifié dans les principes internationaux étudiés, il fait néanmoins partie des bonnes pratiques identifiées par nos recherches, notamment au Québec.

En effet, le Vérificateur général, une autre personne désignée de l'Assemblée nationale, peut, dans le cadre de son mandat, formuler les recommandations qu'il juge appropriées. Dans le même esprit, le Protecteur du citoyen peut faire toute recommandation qu'il juge utile suivant une situation, et peut requérir d'être informé des mesures prises pour remédier à cette situation. Ce pouvoir permet notamment un meilleur accompagnement des institutions

publiques, des entités et de leurs représentants respectifs afin qu'ils appliquent correctement et efficacement le régime d'encadrement ou qu'ils ajustent leurs processus pour atteindre cet objectif. De plus, la capacité de rendre publiques les recommandations formulées, lorsque jugé opportun, favorise une meilleure prise en considération de ces recommandations ou, à tout le moins, permet de demander des justifications pour ne pas avoir suivi de telles recommandations, formulées par un organisme spécialisé et indépendant.

Il en est ainsi pour le directeur général des élections qui peut recommander de nouveaux mécanismes électoraux, la tenue

d'un recensement ou des mesures visant la liste électorale. Quant à la commissaire à l'éthique et à la déontologie, comme mentionné précédemment, elle peut donner des avis et formuler des recommandations aux élus sur toute question concernant leurs obligations sur le cadre déontologique applicable aux élus.

Dans une volonté d'assurer une meilleure cohérence entre les pouvoirs et devoirs des personnes désignées par l'Assemblée nationale, en lien notamment avec le Principe n° 23, l'octroi d'un tel pouvoir de recommandation au Commissaire apparaît comme une meilleure pratique à favoriser.





Principe n° 30

Mission d'éducation

La mission du Commissaire inclut un volet éducatif

Introduire spécifiquement une mission d'éducation pour le Commissaire au lobbyisme et lui donner l'obligation d'offrir aux institutions publiques, aux représentants d'intérêts et aux citoyens un programme et des outils de formation et d'éducation sur le régime d'encadrement établi par la loi.



Principe n° 31

Régime de formation

Un régime de formation est introduit pour toutes les parties prenantes

Introduire un régime de formation des élus et des dirigeants désignés des institutions publiques, la formation continue des représentants d'intérêts externes et la responsabilité, pour toute entité inscrite, d'offrir une telle formation à ses représentants d'intérêts internes.

L'adhésion et la conformité à la Loi passent d'abord et avant tout par une compréhension de ses principes et de ses modalités d'application. Malgré toutes les obligations et les sanctions qu'elle prévoit, il est fondamental que les parties prenantes soient sensibilisées aux buts recherchés par une législation sur le lobbying pour qu'elles y adhèrent et contribuent à sa concrétisation. L'OCDE souligne d'ailleurs la nécessité, pour la personne indépendante chargée d'administrer la loi, de sensibiliser le public et les parties prenantes sur les règles et normes attendues (LD9). L'Initiative conjointe (N5.2) précise que cette mission doit se matérialiser par une offre de renseignements et de formation aux représentants d'intérêts et aux titulaires de charges publiques, une sensibilisation du public sur l'encadrement des activités de

lobbyisme et les derniers développements à ce sujet, ainsi qu'une promotion des meilleures pratiques dans ce secteur.

Toutes les activités de communication effectuées par le Commissaire au lobbying au cours des dernières années l'ont convaincu de l'importance que jouent la diffusion de l'information et la sensibilisation pour assurer le respect des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbying que vise la Loi. Le diagnostic démontre qu'il existe plusieurs défis à relever en matière d'information sur l'encadrement du lobbying au Québec, entre autres sur la connaissance des modalités d'application de la Loi par les parties prenantes, mais aussi sur la perception négative qu'a le public à l'égard du lobbying.

Sans des efforts et des moyens consacrés à l'éducation des représentants d'intérêts, des élus, dirigeants, membres du personnel des institutions publiques et des citoyens, la mise en œuvre de la Loi demeurera incomplète. Malgré cela, la Loi demeure muette à cet égard. L'absence d'une mission d'éducation claire pour le Commissaire ne lui permet pas de disposer de toutes les ressources et des capacités nécessaires pour bien faire connaître la Loi et en assurer la conformité.

Ce type de mission se retrouve déjà au sein de certaines législations sur le lobbyisme au Canada. La loi fédérale, notamment, attribue au Commissariat au lobbying du Canada un mandat d'éducation du public en matière de lobbyisme :

En plus des autres attributions que lui confère la présente loi, il élabore et met en œuvre des programmes d'éducation relatifs aux exigences prévues par celle-ci, en vue de sensibiliser le public et en particulier les lobbyistes, leurs clients et les titulaires d'une charge publique.

(Loi sur le lobbying, L.R.C. (1985), chap. 44 (4^e suppl.), art. 4.2(2))

La Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard précisent aussi dans leur loi que leur registraire peut développer et mettre en œuvre un programme d'éducation et d'information du public et des parties prenantes pour les sensibiliser aux dispositions qu'elle prévoit.

Au Québec, d'autres personnes désignées de l'Assemblée nationale sont investies d'une forme de mission d'éducation.

La *Loi électorale* prévoit une foule d'actions qu'Élections Québec peut entreprendre pour renseigner et informer le public sur le système électoral québécois. Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie des membres de l'Assemblée

nationale peut, en vertu du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, organiser des activités afin de renseigner les députés et le public sur son rôle ainsi que sur l'application du code d'éthique et de déontologie qu'il administre.

Les résultats obtenus lors de la tenue des groupes de discussion révèlent parfaitement l'importance pour le Commissaire de se positionner dans l'espace médiatique et d'informer le public sur l'encadrement du lobbyisme. Comme mentionné précédemment, pour les participants, le fait de savoir qu'il existe une personne désignée par l'Assemblée nationale pour faire respecter la loi sur le lobbyisme est grandement susceptible d'accroître la confiance de la population envers les activités de lobbyisme et les institutions publiques.

Bien plus que de la simple information sur les dispositions d'encadrement de la Loi, cette présence doit servir à diffuser la mission du Commissaire et les attributions qui lui permettent de l'accomplir. Ce renseignement tend d'ailleurs à rassurer davantage les citoyens que l'existence d'un registre public. Une médiatisation des effets positifs des activités de lobbyisme serait aussi, selon les participants aux groupes de discussion, susceptible d'améliorer l'image du lobbyisme au sein de la population québécoise. Plusieurs élus et représentants d'intérêts questionnés à cet effet croient aussi qu'il est important que le Commissaire soit en mesure de se positionner dans l'espace public et de faire de la sensibilisation sur l'encadrement du lobbyisme au Québec.

Certes, le Commissaire a déjà développé, de sa propre initiative, plusieurs outils et ressources susceptibles d'informer le public et d'accompagner les parties prenantes de la Loi. Pensons notamment à son service de réponse aux demandes de renseignements, aux formations qu'il dispense aux élus, dirigeants

et membres du personnel des institutions publiques ainsi qu'aux représentants d'intérêts, de même qu'à la présence de l'institution sur les réseaux sociaux. L'ampleur de ces initiatives se trouve néanmoins limitée par l'absence d'un mandat clair d'éducation pour le Commissaire, ce qui permettrait de justifier les ressources nécessaires au déploiement d'une meilleure offre d'éducation et d'accompagnement.

L'octroi d'une mission d'éducation formelle et de ressources additionnelles pour la soutenir permettrait au Commissaire d'élaborer un programme de formation complet et adapté pour l'ensemble de ses clientèles. Si le public exprime son besoin de connaître la mission du Commissaire et les grands principes de la Loi qu'il administre pour avoir davantage confiance envers les institutions publiques, les représentants d'intérêts et les élus, dirigeants et membres du personnel des institutions publiques, quant à eux, requièrent un degré plus poussé d'information sur les dispositions de la Loi pour être en mesure de participer à la promotion de ses principes et au respect de ses dispositions par les représentants d'intérêts. Il serait donc pertinent, en plus de pouvoir imposer une formation comme sanction administrative, que le Commissaire puisse se doter d'un régime de formation adapté à leurs besoins et leur réalité pour travailler en amont sur l'adhésion à la Loi.

Pour les élus, dirigeants et membres du personnel des institutions publiques, ce programme devrait s'articuler principalement autour du rôle qu'ils ont à jouer dans la préservation de l'intégrité des décisions publiques et des gestes simples qu'ils peuvent poser lorsqu'ils rencontrent des représentants d'intérêts pour s'assurer de la conformité de leurs démarches. Loin de vouloir former l'ensemble des élus, dirigeants et membres du personnel des institutions publiques provinciaux et municipaux, le Commissaire juge tout de même qu'il serait pertinent que

les élus et certains dirigeants désignés des institutions publiques, ainsi que les répondants institutionnels dont il est question au Principe n° 14, bénéficient d'une telle formation pour qu'ils puissent ensuite aiguiller leurs institutions respectives en matière de gestion des communications d'influence.

Comme l'indique l'Initiative conjointe (N2), même si la transparence des activités de lobbying doit être une responsabilité partagée, ce sont les décideurs publics qui, ultimement, doivent être tenus responsables pour les décisions qu'ils prennent et la manière dont ils les ont prises. Cette responsabilité justifie certainement une forme de sensibilisation ou de formation.

Plusieurs élus, dirigeants des institutions publiques et représentants d'intérêts interrogés étaient d'ailleurs très favorables à l'idée d'une formation devant être suivie par les élus, dirigeants et membres du personnel des institutions publiques. Les citoyens seraient ainsi à même de savoir, par les publications du Commissaire, quelles institutions ou titulaires ont suivi ce type de formation, ce qui contribuerait à améliorer la confiance qu'ils ont envers les décideurs publics.

Quant aux représentants d'intérêts internes et externes et leurs entités liées, ils sont les premiers à devoir être au fait de leurs obligations relativement aux exigences de transparence prévues par le régime d'encadrement. Parce qu'ils tentent, par des moyens organisés, d'influencer les décisions des élus, dirigeants et membres du personnel des institutions publiques, ce sont eux qui doivent assumer la divulgation de leurs activités et s'assurer de les conduire dans le respect des règles établies par la Loi et le Code. Ainsi, il apparaît tout à fait justifié, dans une optique d'intérêt public, que ces derniers soient assujettis à certaines obligations de formation quant à leurs responsabilités et obligations.

Parce qu'ils effectuent des activités de lobbyisme sur une base récurrente, voire professionnelle, les représentants d'intérêts externes se doivent d'être constamment à jour quant aux règles d'encadrement de leurs activités. Puisque le commissaire émet des avis d'interprétation quant à diverses notions de la Loi, il est fondamental que les représentants externes soient au fait de ces derniers développements afin de s'assurer de les respecter. C'est pourquoi le Commissaire recommande que les représentants d'intérêts externes aient une obligation de formation continue en vertu de la Loi, prévoyant ainsi une formation préalable pour tout nouveau représentant d'intérêts externe ainsi que des exigences de mises à jour périodiques dans un laps de temps donné.

Ce type d'obligation existe déjà dans plusieurs juridictions américaines, certaines élargissant cette obligation jusqu'aux clients de ces représentants externes³ (Gross, 2018). Il est aussi possible de s'inspirer de certaines lois en vigueur au Québec qui prévoient, dans des mesures variables, des exigences de formation pour un corps professionnel donné, particulièrement lorsque ces professions sont constituées en ordres professionnels.

La Loi sur la distribution de produits et de services financiers ainsi que certains règlements qui en découlent sont particulièrement intéressants à cet égard, puisqu'ils prévoient des normes de formation que certains corps d'emploi non constitués en ordres professionnels, dont ceux relatifs à la planification financière, à l'assurance de dommages et à la sécurité financière, doivent respecter pour obtenir et maintenir leur droit de pratique. Sont prévues dans chacun de ces règlements des exigences en termes de nombre

d'heures de formation continue qui doivent être effectuées sur une période donnée, la nature de ces heures de formation ainsi que les sanctions prévues en cas de non-respect de ces normes. Le cas présenté ici constitue un bel exemple d'encadrement et d'exigences de formation continue de l'État québécois à l'égard de plusieurs professionnels non regroupés au sein d'ordres professionnels.

Autre fait intéressant, le *Règlement sur la formation continue obligatoire des avocats* prévoit que le conseil d'administration du Barreau peut exiger, de tous les membres ou de certains d'entre eux, qu'ils suivent une formation advenant un changement législatif ou réglementaire majeur qui affecterait l'exercice même de la profession d'avocat. Ce type de disposition est facilement transposable au cas des représentants d'intérêts externes qui pratiquent des activités de lobbyisme comme principale activité.

Le cas des représentants d'intérêts internes s'avère particulier. La Loi actuelle se basant sur la responsabilité individuelle du représentant d'intérêts de respecter les obligations qui lui incombent et d'en assumer les conséquences, il serait logique qu'une certaine forme d'obligation de formation sur la Loi lui soit attribuée. Or, le présent énoncé de principes recommande d'attribuer une partie de la responsabilité du respect du cadre législatif à l'entité qui mandate ces individus pour effectuer des représentations, soit l'entreprise ou l'organisation à laquelle il est rattaché. Sans évacuer la responsabilité individuelle, le Commissaire juge que l'entité mandataire devrait, elle aussi, assumer une part de responsabilité dans les représentations effectuées par ses représentants internes.

³ Exemples de juridictions avec une formation obligatoire des lobbyistes :

En personne seulement : Californie, Ville de Miami, Miami-Dade (formation par voie électronique disponible pour les individus qui en font la demande au bureau du registraire), Ville de New York (pour les lobbyistes et les clients basés à New York)

Option électronique : Alabama (en personne ou électronique), Alaska, Arizona, Chicago, comté de Cook (Illinois), Ville de Los Angeles, Louisiane, Maryland, Massachussets, Nevada, État de New York, Ville de New York (pour les organisations situées hors New York), Ville de San Francisco, Tennessee, Utah, Virginie-Occidentale

Exemples de juridictions requérant une formation pour les clients : Ville de New York, Alaska

Les Principes n^{os} 9, 10, 11 et 12 expliquent en détail l'application de ce concept de saine gouvernance à l'encadrement des communications d'influence. Le présent principe vise à adjoindre la notion de diligence raisonnable à celle de la responsabilité organisationnelle en matière de formation et de prévention des infractions.

Certaines juridictions américaines ont déjà incorporé ce principe de responsabilité partagée dans leurs exigences de formation pour les représentants d'intérêts. L'Alaska prévoit que les entités qui emploient des représentants d'intérêts, qu'ils soient internes ou externes, doivent s'assurer qu'au moins une personne au sein de leur organisation complète une formation offerte par l'Alaska Public Offices Commission, bien qu'une participation plus nombreuse soit encouragée. Au minimum, la personne responsable de préparer et de signer le rapport des activités de lobbyisme de l'entité devra compléter cette formation. La Ville de New York établit quant à elle les obligations en fonction du nombre de représentants d'intérêts liés à l'entité et du nombre de clients qu'elle représente, prévoyant qu'un minimum d'individus devra suivre une formation sur une base bisannuelle. Enfin, si une entité inscrit un mandat de lobbyisme pour une première fois, elle aura l'obligation de faire former un de ses employés dans un délai de 15 jours.

Puisque c'est l'entité qui mandate l'individu pour effectuer des représentations pour son compte, le Commissaire est d'avis que cette dernière devrait avoir le devoir de fournir à ce représentant les connaissances et outils dont il aura besoin pour accomplir son mandat, dans le respect du régime d'encadrement. L'entité mandataire devrait donc être en mesure de

démontrer qu'elle a fait preuve de diligence raisonnable en proposant à son représentant d'intérêts des outils de formation adaptés à ses responsabilités et conformes aux exigences de formation déterminées par le régime d'encadrement.

Une telle responsabilisation des entités ne serait pas une première dans la législation québécoise, puisque la *Loi sur la distribution de produits financiers* prévoit déjà que les cabinets d'assurance et de planification financière doivent s'assurer que ses représentants agissent conformément à la loi, notamment en ce qui a trait à la formation continue obligatoire.

Il est fondamental de reconnaître qu'un meilleur respect de la Loi passe d'abord et avant tout par une sensibilisation efficace des parties prenantes. Ces mesures risquent fortement d'avoir un impact positif sur la réduction des infractions commises à la Loi et, par conséquent, sur le nombre de sanctions imposées aux représentants d'intérêts contrevenants. De plus, une plus vaste connaissance des dispositions de la Loi est susceptible d'améliorer la conformité à la Loi, et donc d'augmenter le nombre d'inscriptions et de déclarations de mandats au registre. Ainsi, par le biais d'une mission d'éducation bien définie et de l'octroi de moyens pour la déployer, le Commissaire serait en mesure de mieux mettre en œuvre le droit à l'information des citoyens et la transparence requise pour favoriser davantage leur confiance envers les institutions publiques.



Principe n° 32

Pouvoir réglementaire

Un pouvoir réglementaire, assujéti à l'approbation de l'Assemblée nationale, permet d'adapter la loi au besoin

Prévoir un pouvoir réglementaire, assujéti à l'approbation de l'Assemblée nationale, permettant d'adapter et de faire évoluer efficacement le cadre législatif en fonction des meilleures pratiques en matière d'encadrement d'activités de lobbyisme et des attentes de la société.



Principe n° 33

Devoirs et pouvoirs résiduels

L'Assemblée nationale peut accorder d'autres attributions au commissaire au lobbyisme

Prévoir pour le commissaire au lobbyisme tout autre devoir, pouvoir ou fonction que l'Assemblée nationale juge nécessaire afin de s'assurer du respect de la loi.

Pouvoir réglementaire

Le Principe n° 32 propose d'introduire un pouvoir réglementaire, soumis à l'approbation de l'Assemblée nationale, afin de permettre l'ajustement efficace du cadre juridique applicable aux activités de lobbyisme. Ces ajustements pourraient viser notamment la liste des éléments encadrés ou non par la définition d'activités de lobbyisme ou certains aspects juridictionnels, comme la nature des activités encadrées lorsqu'elles sont effectuées auprès des municipalités, commissions scolaires, établissements de santé, etc. Ce pouvoir fait référence à la capacité d'adaptation du régime, proposée par le Principe n° 3.

Le commissaire dispose, en vertu des articles 36 à 38 de la Loi actuelle, d'un pouvoir qui s'apparente à un pouvoir réglementaire concernant l'adoption du *Code de déontologie des*

lobbyistes. Ce pouvoir est assujéti à un dépôt et à une étude par la commission compétente de l'Assemblée nationale. Le projet de loi n° 6 prévoit un autre type de mécanisme, soit celui d'adopter les modalités de tenue du registre des lobbyistes. Bien qu'il ne soit pas normatif, ce pouvoir est soumis à des règles de consultation et de publicité similaires à celles qui sont applicables aux règlements.

Au-delà de la proposition de donner au commissaire la capacité d'émettre des avis ou ordonnances relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la Loi, comme suggéré au Principe n° 28, ou de celle d'adopter des modalités d'application, comme le prévoit le projet de loi n° 6, un pouvoir réglementaire offrirait davantage de latitude aux parlementaires afin de préciser et ajuster certains éléments de la Loi.

La Norme 5.1 proposée par l'Initiative conjointe recommande que les lois encadrant le lobbyisme soient administrées par un organisme de surveillance indépendant, mandaté et doté de ressources suffisantes pour exécuter son mandat. Parmi les pouvoirs de cet organisme de surveillance, on devrait notamment retrouver celui d'adopter, par règlement, le cadre juridique applicable en pareille matière.

La section Administrative Law and Regulatory Practice de l'American Bar Association, dans son rapport sur les réformes devant être apportées à la loi fédérale américaine (Levin, Fried, H. Gordons, Potter et Sandler, 2011), se penche sur les pouvoirs que devrait avoir un commissaire au lobbyisme afin que l'encadrement de la loi soit efficace. Elle recommande entre autres que lui soit attribué le pouvoir d'adopter des règlements (*rulemaking*). À titre d'exemple, à l'instar d'autres commissions responsables de l'encadrement des activités de lobbyisme des États américains, la Fair Political Practices Commission de la Californie a ce pouvoir d'adopter des règlements qui, une fois adoptés, ont force de loi.

Au Yukon, le « commissaire en conseil exécutif » peut prendre les règlements qu'il estime nécessaires pour réaliser les objectifs de sa loi constitutive. Au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard et à Terre-Neuve-et-Labrador, ce pouvoir est exercé par le gouvernement, comme le prévoit actuellement la Loi québécoise.

Contrairement à ce qu'on retrouve souvent aux États-Unis, au Québec, le pouvoir d'adopter des règlements de façon autonome par un organisme public est plus limité. Parmi les exemples québécois, la Régie de l'énergie, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, l'Autorité des marchés financiers et Élections Québec peuvent

adopter des règlements, soumis à l'approbation d'un ministre, du gouvernement ou de l'Assemblée nationale, selon le cas.

Par ailleurs, toutes les personnes désignées de l'Assemblée nationale, sauf le commissaire au lobbyisme, ont la possibilité de déterminer par règlement les conditions des contrats auxquels ils sont partis. Le directeur général des élections peut quant à lui élaborer des règlements sur plusieurs matières prévues par la *Loi électorale*. Ces règlements sont soumis à une commission de l'Assemblée nationale, qui peut les approuver avec ou sans modifications.

Pouvoirs et devoirs résiduels

L'orientation derrière le Principe n° 33 vise essentiellement une réflexion sur la nature et l'étendue du mandat du commissaire et des pouvoirs résiduels que l'Assemblée nationale pourrait vouloir lui confier afin d'éviter de devoir modifier la législation lorsqu'une situation particulière se présente.

Divers régimes législatifs prévoient ce type de pouvoir résiduel, accordant une plus grande flexibilité au législateur. Pensons notamment à la commissaire à l'éthique et à la déontologie, qui est habilitée à exercer toute autre fonction qui lui est confiée en vertu du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, ou encore au directeur général des élections qui, en vertu de la *Loi électorale*, peut exécuter tout mandat que lui confie l'Assemblée nationale ou être consulté par le gouvernement sur toute législation à caractère électoral. L'Autorité des marchés publics, dont la loi constitutive fait partie des plus récentes parmi les organismes du gouvernement dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale, peut également exercer toute autre fonction déterminée par le gouvernement en lien avec sa mission.



Principe n° 34

Révision législative

Un processus de révision et de consultation permet de faire évoluer le régime

Établir un processus périodique et obligatoire de révision de la loi ainsi qu'un mécanisme de représentation et de consultation permettant au Commissaire de formuler, en temps opportun, des recommandations auprès d'une commission ou de toute instance appropriée relevant de l'Assemblée nationale.

Le Principe n° 34 vise l'établissement d'un processus de révision obligatoire du régime d'encadrement et suggère l'identification d'un forum afin de faciliter la discussion sur les enjeux qui sont reliés au régime d'encadrement. Ce principe suggère d'incorporer certains mécanismes existant dans d'autres législations établies pour des personnes désignées de l'Assemblée nationale.

Les multiples tentatives du Commissaire et des parlementaires dans les deux dernières décennies pour faire évoluer les règles d'encadrement du lobbyisme démontrent l'importance de repenser le mode de révision du cadre législatif, afin qu'il demeure en phase avec l'évolution des pratiques et des attentes de

la société québécoise. Il importe que le régime soit révisé périodiquement pour assurer son adaptation et l'atteinte optimale de ses objectifs.

Révision périodique

La Norme 5.2 de l'Initiative conjointe édicte la nécessité pour les juridictions, d'effectuer une révision périodique des règles d'encadrement du lobbyisme. Celle-ci suggère, parmi les pouvoirs et devoirs de l'organisme de surveillance, celui d'analyser les tendances en matière de lobbyisme et de produire des rapports illustrant ses constatations. Sa Norme 6.3 réfère quant à elle à un examen périodique du cadre législatif. L'organisme recommande à cet égard que le régime fasse l'objet d'un

examen initial un an après son entrée en vigueur et, par la suite, d'un réexamen périodique visant son efficacité et le respect des principes directeurs sur lesquels il se fonde.

La Ligne directrice 10 de l'OCDE énonce, pour sa part, que les règles et les lignes directrices encadrant le lobbyisme devraient être revues périodiquement pour s'assurer de leur conformité.

Les pays devraient revoir régulièrement la mise en œuvre et l'impact de leurs règles et directives encadrant le lobbyisme afin de mieux comprendre quels facteurs influencent leur conformité. Le raffinement de ces règles et directives devrait être complété par la mise à jour des stratégies et des mécanismes de mise en œuvre. L'intégration de ces processus contribuera à répondre aux attentes croissantes du public en matière de transparence et d'intégrité relatives au lobbyisme.

(OCDE, 2013, LD10)

Les délais de révision périodique varient grandement d'une juridiction à l'autre. La loi irlandaise prévoit une révision périodique tous les trois ans. La loi fédérale canadienne prévoit une révision aux cinq ans, soit le même délai que celui prévu par la loi ontarienne. En Alberta, la révision initiale de la loi devait être effectuée deux ans après son adoption, puis tous les cinq ans. Le Yukon a aussi adopté récemment une loi sur l'encadrement des activités de lobbyisme, qui prévoit sa révision après cinq ans.

Au Québec, les textes législatifs d'autres personnes désignées par l'Assemblée nationale prévoient une révision périodique de leurs dispositions ou encore le pouvoir de proposer certaines recommandations visant l'évolution de la loi. À titre d'exemple, le Vérificateur général peut produire un rapport faisant état de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable*. Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie des membres de l'Assemblée nationale peut formuler des recommandations quant à la modification du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*. La loi prévoit également la production, tous les cinq ans, d'un rapport

de mise en œuvre de ce code et concernant l'opportunité de le modifier. La *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* prévoit que la Commission d'accès à l'information doit présenter au gouvernement, tous les cinq ans, un rapport sur l'application de ses dispositions.

D'autres exemples de ce type de formule de révision obligatoire se retrouvent dans la *Loi électorale* et dans la *Loi sur les assurances*, ainsi que dans la *Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière* qui prévoit que le ministre doit, tous les cinq ans, faire un rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de la loi et sur l'opportunité de la modifier.

Ainsi, parmi les bonnes pratiques identifiées, une révision dans un délai d'un an après toute révision majeure et chaque trois à cinq ans par la suite semble reconnue comme une orientation souhaitable. Cependant, sans une obligation claire d'y procéder et sans avoir accès à un mécanisme de discussion et consultation efficace, cela pourrait ne pas être suffisant pour atteindre l'objectif.

Forum

L'objectif d'introduire un forum de discussion concernant le cadre législatif vise notamment à permettre de soumettre et régler plus rapidement certains enjeux du régime, en impliquant les parties prenantes au sein, par exemple, d'un comité représentatif de tous les élus, chargé de l'examen de la loi qui fera rapport de ses constats et ses recommandations à l'Assemblée nationale. Un tel principe permet également à la personne désignée pour appliquer la loi d'avoir accès plus simplement, en amont, à ce forum de discussion pour permettre de discuter des enjeux et solutions à apporter.

Au fédéral, le Commissariat au lobbying peut, à tout moment de l'année, préparer un rapport spécial sur toute question relevant de ses attributions et dont l'urgence ou l'importance sont telles qu'il serait contre-indiqué d'en différer le compte rendu jusqu'au rapport annuel suivant. Au Québec, Élections Québec bénéficie d'un comité consultatif composé de trois représentants de chacun des partis autorisés à l'Assemblée nationale et du directeur général des élections qui peut donner son avis sur toute question relative à la loi, sauf celles ayant trait à la représentation électorale. À la demande du président ou du tiers des membres, le comité peut se réunir aussi souvent qu'il lui est nécessaire pour l'accomplissement de ses fonctions et attributions.

Le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen bénéficient quant à eux d'une tribune privilégiée avec les parlementaires via la Commission de l'administration publique. Leurs rapports y sont préalablement étudiés avant que les représentants de ces institutions soient invités à présenter et commenter le contenu de leur rapport devant les parlementaires, lors d'une séance publique de la commission. L'ensemble de ces travaux fait aussi l'objet d'un suivi, où les parlementaires se positionneront quant aux suites à donner à cesdits rapports.

Manifestement, le corpus législatif québécois regorge d'exemples de tribunes de communication dédiées pour favoriser le dialogue entre les parlementaires et les diverses institutions publiques qu'ils ont spécifiquement mandatées pour assumer certaines fonctions d'application et d'encadrement des processus de l'État. L'existence d'un tel forum pour le Commissaire au lobbyisme ne pourrait que favoriser une meilleure communication avec les parlementaires et assurer une meilleure compréhension et évolution du cadre législatif, dans le meilleur intérêt de la population québécoise.

Références du diagnostic et de l'énoncé de principes

Lignes directrices internationales

- Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). (2013). *Transparence et Intégrité dans les pratiques de Lobbying*. Consulté sur le site Web de l'OCDE, à l'adresse : <http://www.oecd.org/fr/gouvernance/ethique/Transparence-et-Int%C3%A9grit%C3%A9-dans-les-pratiques-de-Lobbying.pdf>
- Sunlight Foundation. (s. d.). *International Lobbying Disclosure Guidelines*. Consulté sur le site Web de la Sunlight Foundation, à l'adresse : <https://sunlightfoundation.com/policy/lobbyingguidelines/fr/>
- Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation et Open Knowledge. (2015). *International standards for lobbying regulation: Towards greater transparency, integrity and participation*. Consulté à l'adresse : <http://lobbyingtransparency.net/lobbyingtransparency.pdf>

Articles de revue

- Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). (2014). Austria: The transparency act 2013 for lobbying and interest representation. *Lobbyists, Governments and Public Trust, 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 99108. Consulté à l'adresse : <https://doi.org/10.1787/9789264214224-9-en>.
- Yates, S. (2018). La transparence des activités de lobbyisme au Québec : la grande illusion? *Revue française d'administration publique*, 165(1), 33. Consulté à l'adresse : <https://doi.org/10.3917/rfap.165.0033>

Rapports, études et ouvrages

- Baccio Terracino, J. et Hamada, Y. (2014). *Financing democracy: Supporting better public Policies and Preventing Policy capture*. Consulté sur le site Web de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), à l'adresse : https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2014-September-8-10/Responses_NV/OECD_EN.pdf
- Boulay, V. (2018). *L'État et les partis politiques : une relation à redéfinir*. Consulté sur le site Web de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant (Assemblée nationale du Québec), à l'adresse : http://www.fondationbonenfant.qc.ca/stages/essais/2018/Boulay_Vincent_Essai.pdf
- Comité public de suivi des recommandations de la Commission Charbonneau. (2018). *Rapport 2018*. Consulté à l'adresse : www.suiviceic.org
- Furnas, A. (5 mai 2014). *Transparency Case Study: Lobbying disclosure in Canada*. Consulté sur le site Web de la Sunlight Foundation, à l'adresse : <https://sunlightfoundation.com/2014/05/05/transparency-case-study-lobbying-disclosure-in-canada/>
- Gomery, J. H. (2006). *Rétablir l'imputabilité – Recommandations*. Consulté sur le site Web de la Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, à l'adresse : <http://publications.gc.ca/pub?id=9.632545&sl=0>
- Hepburn, E. (2017). *The Scottish Lobbying Register: Engaging with Stakeholders*. [Rapport préparé pour le Scottish Lobbying Register Working Group]. Consulté sur le site Web du Parlement écossais, à l'adresse : http://www.parliament.scot/LobbyingRegister/Hepburn_Lobbying_Register_Report_2017_Nov2017.pdf

- Levin, R. M., Fried, C., H. Gordons, R., Potter, T. et Sandler, J. E. (2011). *Lobbying Law in the Spotlight: Challenges and Proposed Improvements* [Rapport du Task Force on Federal Lobbying Laws, Section of Administrative Law and Regulatory Practice]. Consulté sur le site Web de l'American Bar Association, à l'adresse : <http://www.administrativelawreview.org/wp-content/uploads/2014/04/Lobbying-Law-in-the-Spotlight-Challenges-and-Proposed-Improvements.pdf>
- Pross, A. P. (2007). *Lobbying : modèles de réglementation* (N° GOV/PGC/ETH (2007)4). [Organisation de Coopération et de Développement Économiques, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, Comité de la gouvernance publique.]
- Québec (Province), Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, Charbonneau, F. et Lachance, R. (2016). *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*. Consulté à l'adresse : https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/fichiers/Rapport_final/Rapport_final_CEIC_Integral_c.pdf
- Roy, H. (2007). *Le cas Oxygène 9* [Étude réalisée dans le cadre du projet de recherche subventionné par le Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC) : Vers un nouveau cadre d'analyse en éthique appliquée : Consolidation théorique et évaluation de sa valeur heuristique à partir de l'éthique appliquée en contexte gouvernemental]. Consulté sur le site Web de l'École Nationale d'Administration Publique, à l'adresse : <http://archives.enap.ca/bibliotheques/2008/02/030017440.pdf>
- Sapers, J. (2018). Regulation of lobbying. Dans G. Ferguson, *Global Corruption: Law, Theory and Practice* (p. 889940). Consulté à l'adresse : <https://icclr.law.ubc.ca/wp-content/uploads/2018/07/Chapter-10.pdf>
- Stares, B. et Thomas, K. (2017). *Briefing note: Canada's lobbyist registries: What can they tell investors about corporate lobbying?* Consulté sur le site Web de la Shareholder Association for Research and Education, à l'adresse : https://share.ca/documents/investor_briefs/Governance/2017/Lobbyist_Registry_Scorecard.pdf
- Transparency International et Mulcahy, S. (2015). *Lobbying en Europe : Influence cachée, accès privilégié*. Consulté sur le site Web de Transparency International, à l'adresse : https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2015_lobbyingineurope_en?e=2496456/12316229

Publications gouvernementales et institutionnelles

- Commissaire au lobbyisme du Québec. (2008). *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*. Consulté sur le site Web du Commissaire au lobbyisme du Québec, à l'adresse : https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/user_upload/277_batir_confiance_rapport_commissaire_lobbyisme_quebec.pdf
- Commissaire au lobbyisme du Québec. (2012). *Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Consulté sur le site Web du Commissaire au lobbyisme du Québec, à l'adresse : https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/user_upload/rapport_propositions_modifications_loi_2012.pdf
- Commissaire au lobbyisme du Québec. (2016). *Étude sur l'assujettissement de tous les organismes à but non lucratif aux règles d'encadrement du lobbyisme, tel que prévu au projet de loi n°56, Loi sur la transparence en matière de lobbyisme*. Consulté sur le site Web du Commissaire au lobbyisme du Québec, à l'adresse : https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/Centre_de_documentation/Etudes_rapports_et_memoires/Etude_assujettissement_de_tous_les_OBNL_juin_2016.pdf
- Commissaire au lobbyisme du Québec. (2018). *Plan stratégique 2018-2022 : Confiance et innovation*. Consulté sur le site Web du Commissaire au lobbyisme du Québec, à l'adresse : https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/user_upload/Plan_Strategique_2018-2022.pdf
- Department of Public Expenditure and Reform. (2013). *Regulation of lobbying legislation: Policy proposals, information note*. Department of Public Expenditure and Reform, Gouvernement de l'Irlande.

- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et Québec (Province). (2015). *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*. Consulté sur le site Web du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, à l'adresse : <http://www.environnement.gouv.qc.ca/developpement/indicateurs/liste2015-2020annexe1.pdf>
- Office of the Ethics Commissioner and Lobbyist Registrar of Alberta. (2016). *2016 Lobbyists Act Legislative Review: Recommended Amendments to the Alberta Lobbyists Act and the Lobbyists Act General Regulation*. Consulté sur le site Web du Standing Committee on Resource Stewardship, Assemblée législative de l'Alberta, à l'adresse : https://www.albertalobbyistregistry.ca/i/themes/itrac_theme/ext/December_1_2016_FINAL_Recommendations_document.pdf
- Office of the Integrity Commissioner of Ontario. (2013). *Rapport annuel 2012-2013 : Message de la commissaire*. Consulté sur le site Web du Office of the Integrity Commissioner of Ontario, à l'adresse : http://www.oico.on.ca/ar/2012-2013/commissioners-message_fr.html
- Office of the Integrity Commissioner of Ontario. (2015). *Encouraging a culture of integrity: Annual report 2014-2015*. Consulté sur le site Web du Office of the Integrity Commissioner of Ontario, à l'adresse : <https://www.oico.on.ca/docs/default-source/default-document-library/annual-report-2014-2015.pdf?sfvrsn=2>
- Office of the registrar of lobbyists, British Columbia. (2018). *Guidance document: Exemption process for former office holders*. Consulté sur le site Web du Office of the registrar of lobbyists, British Columbia, à l'adresse : <https://www.lobbyistsregistrar.bc.ca/handlers/DocumentHandler.ashx?DocumentID=258>
- Saskatchewan Conflict of Interest Commissioner and Registrar of Lobbyists. (2018). *Annual Report of the Saskatchewan Conflict of Interest Commissioner and Registrar of Lobbyists, 2017-2018*. Consulté sur le site web du Saskatchewan Conflict of Interest Commissioner and Registrar of Lobbyists, à l'adresse : <http://www.legassembly.sk.ca/about/officers/conflict-of-interest-commissioner/>

Protocoles d'entente

- Commission européenne. (2016). *Proposition d'Accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire* (N° COM (2016) 627 final). Consulté à l'adresse : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8de191-8648-11e6-b076-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF
- Parlement européen et Commission européenne. (2014). *Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne* (N° EUR-Lex-32014Q0919(01), Annexe II C.). Consulté à l'adresse : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=FR)

Ressources en ligne

- Association of Accredited Public Policy Advocates to European Union. (2015). *Lobbying landscape in Austria*. Consulté sur le site Web de l'Association of Accredited Public Policy Advocates to European Union, à l'adresse : <http://www.aalep.eu/lobbying-landscape-austria>
- Commissaire au lobbyisme du Québec. (Janvier 2018a). Infolettre : Élus et fonctionnaires municipaux. Consulté sur le site Web du Commissaire au lobbyisme du Québec, à l'adresse : <https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/infolettre/infolettre/61/index.html>
- Commissaire au lobbyisme du Québec. (31 mai 2018b). Résultats de sondages auprès des clientèles. Consulté sur le site Web du Commissaire au lobbyisme du Québec, à l'adresse : <https://www.commissairelobby.qc.ca/lobbyscope/31-mai-2018/resultats-de-sondages-aupresnbpsdesnbpsclienteles/>
- Commissaire au lobbyisme du Québec. (Décembre 2018c). *LobbyScope décembre 2018 : Notre vision d'un registre des lobbyistes renouvelé*. Consulté sur le site Web du Commissaire au lobbyisme du Québec, à l'adresse : <https://www.commissairelobby.qc.ca/lobbyscope/decembre-2018/notre-vision-dun-registre-des-lobbyistes-renouvele/>

Médias

- Bellavance, J.-D. (12 avril 2001). Le favoritisme à Ottawa et à Québec : c'est du pareil au même selon CROP. *La Presse*, p. A1.
- Cision. (19 avril 2019). « L'AQL salue la volonté du Commissaire au lobbying de rapatrier son registre ». [Communiqué de presse]. Consulté à l'adresse : <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/laql-salue-la-volonte-du-commissaire-au-lobbyisme-de-rapatrier-son-registre-680261003.html>
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. (13 février 2019). *Projet de loi sur le lobbying : une belle opportunité pour simplifier les inscriptions au registre et ramener plus d'équité*. [Communiqué de presse]. Consulté à l'adresse : <https://www.cfib-fcei.ca/fr/media/projet-de-loi-sur-le-lobbying-une-belle-opportunit-e-pour-simplifier-les-inscriptions-au>
- Lagacé, P. (27 mai 2011). Une question pour Jean-Marc Fournier. *La Presse*. Consulté à l'adresse : <https://www.lapresse.ca/debats/chroniques/patrick-lagace/201105/27/01-4403285-une-question-pour-jean-marc-fournier.php>
- Léger, J.-M. (11 octobre 2013). Le baromètre des professions 2013. *Le Journal de Montréal*. Consulté à l'adresse : <http://www.journaldemontreal.com/2013/10/11/le-barometre-des-professions-2013-du-quebec>

Témoignages

- Témoignage n°21 : M. Neil Wilkinson, commissaire à l'éthique, Registre des lobbyistes, Bureau du commissaire à l'éthique de l'Alberta.*, § Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (7 février 2012). Consulté à l'adresse : <http://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/41-1/ETHI/reunion-21/temoignages#Int-6524176>
- Témoignage n°105 : M^{me} Nancy Bélanger, commissaire au lobbying du Canada.*, § Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (8 mai 2018). Consulté à l'adresse : <http://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/42-1/ETHI/reunion-105/temoignages>

Communications

- Gross, K. A. (Décembre 2018). *Lobbying update*. Présentation PowerPoint présentée à COGEL's Annual Conference, Atelier « Lobbying Update II : Exploring State, Provincial, and Local Lobbying Laws », Philadelphie, États-Unis.

Jugements

- Cliche c. Directrice des poursuites criminelles et pénales*, 2017 QCCA 668. Consulté à l'adresse : <http://t.soquij.ca/Ms82A>
- Grant c. Torstar Corp.*, 2009 CSC 61. Consulté à l'adresse : <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/7837/index.do>

Textes législatifs

Québec

- Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ, chapitre C-12. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/C-12>
- Code de déontologie des lobbyistes, RLRQ, chapitre T-11.011, r. 2. Consulté à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/T-11.011%2c%20r.%202/>

- Code de procédure pénale, RLRQ, chapitre C-25.1. Consulté à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-25.1>
- Code des professions, RLRQ, chapitre C-26. Consulté à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/C-26>
- Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, RLRQ, chapitre C-23.1. Consulté à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-23.1?langcont=fr>
- Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics, édictée par le Conseil du trésor C.T. 215340 du 13 juillet 2015, modifié par C.T. 216690 du 5 juillet 2016 et le C.T. 217114 du 6 décembre 2016, section 8. Consultée à l'adresse : https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/cadre_normatif/gestion_contractuelle.pdf
- Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales, L.Q. 2010, chapitre 32. Consultée à l'adresse : <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2010C32F.PDF>
- Loi électorale, RLRQ, chapitre E-3.3. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/E-3.3>
- Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics, RLRQ, chapitre D-11.1. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cs/D-11.1>
- Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes, RLRQ, chapitre R-26.2.01. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/R-26.2.01>
- Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire la limite des contributions par électeur, de diminuer le plafond des dépenses électorales et de rehausser le financement public des partis politiques du Québec, L.Q. 2012, chapitre 26. Consultée à l'adresse : <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2012C26F.PDF>
- Loi régissant le financement des partis politiques, L.Q. 1977, chapitre 11. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/F-2>
- Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, RLRQ, chapitre A-2.1. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-2.1>
- Loi sur la distribution de produits financiers, RLRQ, chapitre D-9.2. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/D-9.2?langcont=fr>
- Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes public et des entreprises du gouvernement, RLRQ, chapitre G-1.03. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/G-1.03>
- Loi sur la justice administrative, RLRQ, chapitre J-3. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cs/J-3?digest>
- Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, chapitre Q-2. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/Q-2>
- Loi sur la transparence en matière de lobbyisme, projet de loi n°56, présentation le 12 juin 2015, 1^{ère} sess., 41^e légis. (Qc). Consultée l'adresse : http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_105379&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjj7p3xLGTZDmLVSmjLoqe/vG7/YWzz
- Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, RLRQ, chapitre T-11.011. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/T-11.011>
- Loi sur l'Autorité des marchés publics, RLRQ, chapitre A-33.2.1. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-33.2.1>
- Loi sur le développement durable, RLRQ, chapitre D-8.1.1. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/D-8.1.1>
- Loi sur le Protecteur du citoyen, RLRQ, chapitre P-32. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/P-32>

- Loi sur le vérificateur général, RLRQ, chapitre V-5.01. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cs/V-5.01?&digest=>
- Loi sur les assurances, RLRQ, chapitre A-32. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/A-32>
- Loi sur les cités et villes, RLRQ, chapitre C-19. Consultée à l'adresse : <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-19>
- Loi sur les coopératives de services financiers, RLRQ, chapitre C-67.3. Consultée à l'adresse : <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/C-67.3>
- Loi sur les commissions d'enquêtes, RLRQ, chapitre C-37. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-37>
- Loi sur les contrats des organismes publics, RLRQ, chapitre C-65.1. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/C-65.1>
- Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière, RLRQ, chapitre M-11.5. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/M-11.5>
- 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, projet de loi n°6, 1^{ère} sess., 42^e légis. (Qc). Consultée à l'adresse : http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_142713&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz
- Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières, 2018, chapitre 23. Consultée à l'adresse : <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2018C23F.PDF>
- Règlement sur la formation continue obligatoire des avocats, RLRQ, chapitre B-1, r. 12. Consulté à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/B-1,%20r.%2012/>
- Règlement sur les valeurs mobilières, RLRQ, chapitre V-1.1, r. 50. Consulté à l'adresse : <https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/reglementation/valeurs-mobilieres/rvm/2019-01-01-indexation/2019janv01-rvm-indexe-officielle-fr.pdf>

Canada

Fédéral

- Code de déontologie des lobbyistes. Consulté à l'adresse : https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00014.html
- Loi sur le lobbying, L.R.C. (1985), c 44 (4^e suppl.). Consultée à l'adresse : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/L-12.4/TexteCompleet.html>
- Loi sur l'équité salariale, L.C. 2018, c 27 (Sanctionnée le 13 décembre 2018, mais pas encore en vigueur à ce jour). Consultée à l'adresse : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/P-4.2/page-1.html>
- Loi sur les mesures de transparence dans le secteur extractif, L.C. 2014, c 39. Consultée à l'adresse : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/E-22.7/>

Alberta

- Lobbyists Act, SA 2007, c L-20.5. Consultée à l'adresse : http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=L20P5.cfm&leg_type=Acts&isbncln=9780779807512
- Lobbyists Amendment Act, SA 2018, c 9. Consultée à l'adresse : http://www.qp.alberta.ca/documents/Acts/2018ch09_unpr.pdf

Colombie-Britannique

Bill 54 – 2018, Lobbyists registration amendment Act, 2018 (Sanctionné, mais la plupart de ses dispositions ne sont pas encore en vigueur à ce jour). Consulté à l'adresse : <https://www.leg.bc.ca/parliamentary-business/legislation-debates-proceedings/41st-parliament/3rd-session/bills/progress-of-bills>

Lobbyists Registration Act, SBC 2001, c 42. Consultée à l'adresse : http://www.bclaws.ca/civix/document/id/lc/statreg/01042_01

Surrey : Lobbyist Registration Policy, FILE: 3900-01/#8. Consultée à l'adresse : <http://surrey.ca/bylawsandcouncilibrary/R171-C773.pdf>

Île-du-Prince-Édouard

Lobbyists Registration Act, RSPEI 1988, c L-16.01. Consultée à l'adresse : https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/legislation/l-16-01-lobbyists_registration_act.pdf

Manitoba

Loi sur l'inscription des lobbyistes, c L 178 de la C.P.L.M. Consultée à l'adresse : http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/_pdf.php?cap=L178

Winnipeg: Council Minutes - April 26, 2017, Minute No. 291, Report – Executive Policy Committee – April 19, 2017, Item No. 1 Voluntary Lobbyist Registry. Consulté à l'adresse : <http://clkapps.winnipeg.ca/DMIS/ViewPdf.asp?SectionId=471812>

Nouveau-Brunswick

Loi sur l'inscription des lobbyistes, LRN-B 2014, c 11. Consultée à l'adresse : <http://laws.gnb.ca/fr/showfulldoc/cs/2014-c.11/20190405>

Nouvelle-Écosse

Lobbyists' Registration Act, SNS 2001, c 34. Consultée à l'adresse : https://nslegislature.ca/legc/bills/58th_2nd/3rd_read/b007.h

Ontario

Brampton : By-law no. 149-2015 To establish and maintain a Lobbyist Registry in the City of Brampton. Consulté à l'adresse : https://www.brampton.ca/EN/City-Hall/Bylaws/2015_/149-2015.pdf

Hamilton : By-law no. 14-244 To Establish and Maintain a Lobbyist Registry. Consulté à l'adresse : <http://www2.hamilton.ca/NR/rdonlyres/20D2A3FB-1FE5-4903-A2A2-D2B9C8E04D06/0/14244.pdf>

Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes, L.O. 1998, c 27, ann. Consultée à l'adresse : <https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/98127>

Ottawa : Règlement sur le registre des lobbyistes, no 2012-309. Consulté à l'adresse : <https://ottawa.ca/fr/hotel-de-ville/responsabilisation-et-transparence/cadre-de-responsabilisation/registre-des-lobbyistes/reglement-sur-le-registre-des-lobbyistes#reglement-sur-le-registre-des-lobbyistes>

Peel (région administrative) : By-law no. 47-2016 to establish a Lobby Registry and Registration System and establish the position and duties of the Lobbyist Registrar of The Regional Municipality of Peel. Consulté à l'adresse : <https://www.peelregion.ca/council/bylaws/2010s/2016/bl-47-2016.pdf>

Toronto (Ville) : Municipal Code, Chapter 140, Lobbying. Consulté à l'adresse : https://www.toronto.ca/legdocs/municode/1184_140.pdf

Vaughan (Ville) : By-law number 165-2017. Consulté à l'adresse : <https://www.vaughan.ca/cityhall/lobbyistregistry/General%20Documents/By-law%20165-2017%20-%20Lobbyist%20Registry%20By-law.pdf>

Saskatchewan

The Lobbyists Act, SS 2014 c L-27.01. Consultée à l'adresse : <http://qp.gov.sk.ca/documents/English/Statutes/Statutes/L27-01.pdf>

Terre-Neuve-et-Labrador

Lobbyist registration Act, SNL 2004, c L-24.1. Consultée à l'adresse : <https://www.assembly.nl.ca/Legislation/sr/statutes/l24-1.htm>

Yukon

Loi sur l'inscription des lobbyistes, LY 2018, c 13. Consultée à l'adresse : http://www.gov.yk.ca/legislation/acts/lore_2018.pdf

États-Unis

Fédéral

2 U.S. Code, ch. 26 (1995). Consulté à l'adresse : <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/chapter-26>

82 Fed. Reg. 9,333 (2017). Consulté à l'adresse : <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-ethics-commitments-executive-branch-appointees/>

États

Alabama : AL Code, tit.36, ch. 25 (2017). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/alabama/2017/title-36/chapter-25/>

Alaska : AK Stat., tit. 24, ch. 45 (2018). Consulté à l'adresse : <http://www.touchngo.com/Iglcntr/akstats/Statutes/Title24/Chapter45.htm>

Arkansas : AR Code, tit. 21, ch. 8, subch. 4-6 (2017). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/arkansas/2017/title-21/chapter-8/>

Californie : CA Gov. Code, tit. 9, ch. 3, ch. 6 (2018). Consulté à l'adresse : <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=GOV>

Colorado : CO Rev. Stat., tit.24, Administration, art. 6, part. 3 (2017). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/colorado/2016/title-24/administration/article-6/part-3/>

Connecticut : CT Gen. Stat., tit. 1, ch. 10 (2018). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/connecticut/2013/title-1/chapter-10/section-1-91>

Kentucky : KY Rev. Stat., ch. 6, Legislative Lobbying (2017). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/kentucky/2015/chapter-6/>

Géorgie : GA Code, tit. 21, ch. 5, art. 4 (2017). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/georgia/2017/title-21/chapter-5/article-4/>

Maine : ME Rev. Stat., tit. 3, ch. 15 (2017). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/maine/2017/title-3/chapter-15/>

Maryland : MD Code, Gen. Prov., tit. 5, subtit. 5-7 (2017). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/maryland/2017/general-provisions/title-5/>

Montana : MT Code Ann., tit. 5, ch. 7. Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/montana/2017/title-5/chapter-7/>

New York (État) : NY Cons. Laws, LEG, art. 1-A (2017). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/new-york/2017/leg/article-1-a/>

Pennsylvanie : PA Cons. Stat., tit. 65, ch. 13A. Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/pennsylvania/2017/title-65/chapter-13a/>

Texas : TX Gov. Code, tit. 3, subtit. A, ch. 305. Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/texas/2017/government-code/title-3/subtitle-a/chapter-305/>

Comté et villes

Cook County : Code of Ordinances, part. 1, ch. 2, art. VII, div. 3. Consulté à l'adresse : http://cookcounty-il.elaws.us/code/coor_pti_ch2_artvii_div3

New York (Ville) : Administrative Code, tit. 3, ch. 2, subch. 2. Consulté à l'adresse : https://www.cityclerk.nyc.gov/html/lobbying/law_admin.shtml

Philadelphie : Administrative Code, tit. 20, ch. 20-1200. Consulté à l'adresse : [http://library.amlegal.com/nxt/gateway.dll/Pennsylvania/philadelphia_pa/title4thephiladelphiabuildingconstructio/subcodeathephiladelphiaadministrativecod?f=templates\\$fn=default.htm\\$3.0\\$vid=amlegal:philadelphia_pa\\$anc=JD_SubcodeA](http://library.amlegal.com/nxt/gateway.dll/Pennsylvania/philadelphia_pa/title4thephiladelphiabuildingconstructio/subcodeathephiladelphiaadministrativecod?f=templates$fn=default.htm$3.0$vid=amlegal:philadelphia_pa$anc=JD_SubcodeA)

San Diego : Municipal Code, ch. 02, art 07, div. 40. Consulté à l'adresse : <http://docs.sandiego.gov/municode/MuniCodeChapter02/Ch02Art07Division40.pdf>

San Francisco : Campaign and Gov't Conduct Code, art. II, ch. 1. Consulté à l'adresse : [http://library.amlegal.com/nxt/gateway.dll/California/campaign/articleiilobbying?f=templates\\$fn=default.htm\\$3.0\\$vid=amlegal:sanfrancisco_ca\\$anc=JD_ArticleII](http://library.amlegal.com/nxt/gateway.dll/California/campaign/articleiilobbying?f=templates$fn=default.htm$3.0$vid=amlegal:sanfrancisco_ca$anc=JD_ArticleII)

Europe

France : Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, ch. 1^{er}, sect. 3 bis. Consultée à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056315>

Irlande : Regulation of Lobbying Act 2015, Number 5 of 2015. Consulté à l'adresse : <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/pdf>

Ressources consultées

Articles de revue

- Allard, N. (2008). Lobbying is an Honorable Profession: the Right to Petition and the Competition to be Right. *Stanford Law and Policy Review*, 19(1), 2368. Consulté à l'adresse : <https://brooklynworks.brooklaw.edu/faculty/43/>
- Bernier, P. (2018). L'interface politico-administrative en régime démocratique : Introduction. *Éthique publique*, 20(1). Consulté à l'adresse : <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.3619>
- Bunea, A. (2018). Legitimacy through targeted transparency? Regulatory effectiveness and sustainability of lobbying regulation in the European Union. *European Journal of Political Research*, 57(2), 378403. Consulté à l'adresse : <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12231>
- Chari, R., Murphy, G. et Hogan, J. (2007). Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union. *The Political Quarterly*, 78(3), 422438. Consulté à l'adresse : <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2007.00870.x>
- Crepaz, M. (2016). Investigating the robustness of lobbying laws: Evidence from the Austrian case. *Interest Groups and Advocacy*, 5(1), 524. Consulté à l'adresse : <https://doi.org/10.1057/iga.2015.12>
- Davis, A. L. (2009). Genuine Reform or Just Another Meager Attempt to Regulate Lobbyists: A Critique of the Honest Leadership and Open Government Act of 2007. *Kansas Journal of Law and Public Policy*, 18(3), 340371.
- Downing, D. (2017). Picket Signs Versus Pocket Books: Using U.S. Securities Law to Compel Corporate Lobbying Disclosure. *Tulsa Law Review*, 53(1), 86120. Consulté à l'adresse : <https://digitalcommons.law.utulsa.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3084&context=tlr>
- Drutman, L. (2011). A better way to fix lobbying. *Issues in Governance Studies*, The Brookings Institute, (40). Consulté à l'adresse : https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/06_lobbying_drutman.pdf
- Holman, C. et Luneburg, W. (2012). Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups and Advocacy*, 1(1), 75104. Consulté à l'adresse : <https://doi.org/10.1057/iga.2012.4>
- Keeling, S., Feeney, S. et Hogan, J. (2017). Transparency! Transparency? Comparing the new lobbying legislation in Ireland and the UK. *Interest Groups and Advocacy*, 6(2), 121142. Consulté à l'adresse : <https://arrow.dit.ie/cgi/viewcontent.cgi?article=1014&context=buschgraart>
- La réglementation du lobbyisme au sein des parlements nationaux de l'Union européenne et du Parlement européen. (1996). *Pouvoirs, Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, (79), 136144. Consulté à l'adresse : <https://revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs79.pdf>
- Lowery, D. et Gray, V. (1994). Do lobbying regulations influence lobbying registrations? *Social Science Quarterly*, 25(2), 382384. Consulté à l'adresse : https://www.jstor.org/stable/42863340?seq=1#page_scan_tab_contents
- Lowery, D. et Gray, V. (1997). How Some Rules Just Don't Matter : The Regulation of Lobbyists. *Public Choice*, 91(2), 139147. Consulté à l'adresse : <http://www.jstor.org/stable/30024210>
- Luneburg, W. V. et Susman, T. M. (2007). Lobbying Disclosure: A Recipe for Reform. *Journal of Legislation*, 33(1), 3256. Consulté à l'adresse : <https://scholarship.law.nd.edu/jleg/vol33/iss1/2>
- Maican, O.-H. (2014). Legal Regime of Lobby Activities: A Comparative View. *Juridical Tribune*, 4(2), 104118. Consulté à l'adresse : <http://oaji.net/articles/2017/5275-1513086311.pdf>
- Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). (2014). Brazil: Lobby regulation, transparency and democratic governance. *Lobbyists, Governments and Public Trust, 3 : Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 109123. Consulté à l'adresse : <https://doi.org/10.1787/9789264214224-9-en>.

- Seldin, S. F. (1993). Three Years After the New Lobbying Regulations: What All Charities Should Know. *The Tax Lawyer*, 47(1), 243257. Consulté à l'adresse : <http://www.jstor.org/stable/20771603>
- Vargovčíková, J. (2017). Inside lobbying regulation in Poland and the Czech Republic: negotiating public and private actors' roles in governance. *Interest Groups and Advocacy*, 6(3), 253271. Consulté à l'adresse : <https://doi.org/10.1057/s41309-017-0026-9>
- Veksler, A. (2016). Lobbying in the sunshine-hiding behind transparency? *Journal of Public Affairs*, 16(1), 3949. Consulté à l'adresse : <https://doi.org/10.1002/pa.1564>
- Verčič, D. et Tkalac Verčič, A. (2012). Public relations and lobbying: New legislation in Slovenia. *Public Relations Review*, 38(1), 1421. Consulté à l'adresse : <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2011.09.026>
- Yishai, Y. (1998). The Guardian State: A Comparative Analysis of Interest Group Regulation. *Governance*, 11(2), 153176. Consulté à l'adresse : <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00064>

Rapports, études et ouvrages

- Amin, L. et Marin, J. M. (2018). *Recommendations on lobbying for open government partnership: National action plan*. Consulté sur le site Web de Transparency International, à l'adresse : https://www.transparency.org/whatwedo/publication/recommendations_on_lobbying_for_open_government_partnership_national_action
- Berg, J. et Freund, D. (2015). *EU legislative footprint: What's the real influence of lobbying?* Consulté sur le site Web de Transparency International, à l'adresse : <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/09/Transparency-05-small-text-web-1.pdf>
- Chari, R. S., Hogan, J. et Murphy, G. (2010). Outlining central questions and method of analysis. Dans *European policy research unit series. Regulating lobbying: a global comparison*. Manchester, [Angleterre]; New York: Manchester University Press.
- Chari, R., Hogan, J. et Murphy, G. (2019). *Regulating lobbying. A global comparison*. Manchester: Manchester University Press.
- Devitt, J. (2015). *Responsible lobbying in Europe: An overview of voluntary lobbying standards and practice*. Consulté sur le site Web de Transparency International Ireland, à l'adresse : http://transparency.ie/sites/default/files/15.12_responsible_lobbying_europe_report.pdf
- Dinan, W. (Éd.). (2010). *Bursting the Brussels bubble: the battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU*. Consulté sur le site Web de l'Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the EU (ALTER-EU), à l'adresse : https://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/bursting-the-brussels-bubble_0.pdf
- Edelman. (s. d.). *2018 Edelman Trust Barometer, Canada*. Consulté sur le site Web de Edelman, à l'adresse : https://www.edelman.ca/sites/default/files/2018-02/2018-Edelman-Trust-Barometer-Canada_ENGLISH.PDF
- Gaon, S. (Éd.). (2009). *Democracy in crisis: violence, alterity, community*. Manchester: Manchester Univ. Press.
- Global Legal Research Center of the Law Library of Congress. (2017). *Lobbying Disclosure Laws. France, Germany, United Kingdom* (p. 112). Consulté sur le site Web de la Law Library of Congress, à l'adresse : <https://www.loc.gov/law/help/lobbying-disclosure/lobbying-disclosure-laws.pdf>
- Gordon, R. H. et Susman, T. M. (2017). *The Lobbying Manual: a Complete Guide to Federal Lobbying Law and Practice*. Chicago: American Bar Association.
- Grosek, K., Claros, E. et Service de recherche du Parlement européen. (2016). *Regulation of lobbying across the EU* (N° PE 595.830). Consulté sur le site Web du Parlement européen, à l'adresse : http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATA%282016%29595830_EN.pdf
- Hahn, J. (12 août 2015). How transparent is your state's lobbying disclosure? Consulté sur le site Web de la Sunlight Foundation, à l'adresse : <https://sunlightfoundation.com/2015/08/12/how-transparent-is-your-states-lobbying-disclosure/>

- Jenkins, M. (2017). *Defining lobbyists and regulating lobbying in Europe* [Anti-corruption helpdesk: Providing on-demand research to help fight corruption]. Consulté sur le site Web de Transparency International, à l'adresse : https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Defining_lobbyists_and_regulating_lobbying_in_Europe_2016.pdf
- Kalniņš, V. (2005). *Parliamentary lobbying between civil rights and corruption: an insight into lobbying practice in Latvia and recommendations for the Saeima; according to the situation of July 2004*. Consulté à l'adresse : <http://books.google.com/books?id=aaSFAAAAMAAJ>
- Kalniņš, V. et Centre for Public Policy PROVIDUS. (2011). *Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes*. Consulté sur le site Web de Providus, à l'adresse : http://old.europeum.org/images/lobby_pasos_final.pdf
- Kwiatkowski, B. (2016). *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective*. Consulté sur le site Web de Frank Bold, à l'adresse : https://en.frankbold.org/sites/default/files/publikace/analiza_lobbying_web.pdf
- Laboutková, Š., Vymětal, P. et Vymětal, P. (2017). Measures of Transparent Lobbying: How to Approach It and Evaluate It: A Preliminary Stage. Dans L. Matějová, *Proceedings of the 21st International Conference Current Trends in Public Sector Research 2017* (p. 5057). Consulté à l'adresse : <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=1605976>
- Lemieux, A. (2017). *La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme : un dispositif de contrôle et de surveillance inadéquat et inefficace*. Québec (Canada) : Alain Lemieux, Affaires gouvernementales et publiques.
- Ninua, T. (2012). *Best practices in regulation of lobbying activities* [Anti-corruption helpdesk: Providing on-demand research to help fight corruption]. Consulté sur le site Web de Transparency International, à l'adresse : https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Best_practices_in_regulating_lobbying_activities.pdf
- Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). (2012). *Lobbying: influencing decision making with transparency and integrity* [CleanGovBiz: Integrity in practice]. Consulté à l'adresse : <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50101671.pdf>
- Roy, H. (2007). *Le cas Oxygène 9* [Dans le cadre du projet de recherche subventionné par le Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC) : Vers un nouveau cadre d'analyse en éthique appliquée : Consolidation théorique et évaluation de sa valeur heuristique à partir de l'éthique appliquée en contexte gouvernemental]. Consulté sur le site Web de l'École nationale d'administration publique, à l'adresse : <http://archives.enap.ca/bibliotheques/2008/02/030017440.pdf>
- Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles. (2016). *Le lobbyisme à surveiller est celui fait avec des intentions pécuniaires : Les 61,000 organismes sans but lucratif du Québec ne sont pas des lobbys*. [Mémoire de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles dans le cadre de la consultation du Commissaire au lobbyisme du Québec : Mandat d'entendre les OSBL sur les conséquences du projet de loi 56]. Consulté sur le site Web de la Table, à l'adresse : http://trpocb.org/trpocb/wp-content/uploads/2016/02/2016_02_11Memoire-TRPOCB-Commissaire-lobby-pl56.pdf
- Thales. (2011). *Business Ethics Conduct Guide: Best practices Guide to lobbying*. Consulté sur le site Web de Thales, à l'adresse : https://www.thalesgroup.com/sites/default/files/database/d7/asset/document/best_practices_guide_to_lobbying_0.pdf
- Transparency international. (2009). *Rapport mondial sur la corruption : La corruption et le secteur privé*. Consulté à l'adresse : https://www.transparency.org/whatwedo/publication/rapport_mondial_sur_la_corruption_2009_la_corruption_et_le_secteur_privé
- Transparency International France. (s. d.). *Guide pour l'élaboration d'une charte de lobbying*. Consulté sur le site Web de Transparency International France, à l'adresse : <https://www.transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/04/Guide-pour-l%C3%A9laboration-dune-charte-de-lobbying.pdf>

Watson, L. (30 novembre 2016). *Influence Abroad: The state of global lobbying disclosure*. Consulté sur le site Web de la Sunlight Foundation, à l'adresse : <https://sunlightfoundation.com/2016/11/30/influence-abroad-the-state-of-global-lobbying-disclosure/>

Zinnbauer, D. (2009). La corruption des règles du jeu : du lobbying légitime au détournement des règles et des politiques. Dans D. Zinnbauer, R. Dobson et K. Despota, *Rapport mondial sur la corruption : La corruption et le secteur privé* (p. 98107). Consulté à l'adresse : https://www.transparency.org/whatwedo/publication/rapport_mondial_sur_la_corruption_2009_la_corruption_et_le_secteur_privé

Publications gouvernementales et institutionnelles

California Fair Political Practices Commission. (2016). *Fact Sheet: Other Payments to Influence: Reports by Lobbyist Employers and Persons Spending \$5,000 or More to Influence Legislative or Administrative Action*. Consulté sur le site Web de la California Fair Political Practices Commission, à l'adresse : http://www.fppc.ca.gov/content/dam/fppc/NS-Documents/TAD/Lobbying/Other_Payments_to_Influence_Fact_Sheet.pdf

California Fair Political Practices Commission. (2017). *Lobbying Disclosure Information Manual*. Consulté sur le site Web de la California Fair Political Practices Commission, à l'adresse : <http://www.fppc.ca.gov/content/dam/fppc/NS-Documents/TAD/Lobbying/Lobbyist-Manual-Folder/Lobbying%20Manual.pdf>

Commissaire au lobbying du Canada. (2011). *Mise en œuvre de la Loi sur le lobbying : Observations et recommandations fondées sur l'expérience des cinq dernières années*. Consulté sur le site Web du Commissariat au lobbying du Canada, à l'adresse : https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/vwapj/Administering_LA_2011-12-13-fr.pdf/%24FILE/Administering_LA_2011-12-13-fr.pdf

Commissaire au lobbying du Canada. (2018). *Rapport annuel 2017-2018*. Consulté sur le site Web du Commissariat au lobbying du Canada, à l'adresse : [https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/vwapj/AR2017-18-OCL-FR.pdf/\\$file/AR2017-18-OCL-FR.pdf](https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/vwapj/AR2017-18-OCL-FR.pdf/$file/AR2017-18-OCL-FR.pdf)

Commissaire au lobbyisme du Québec. (2014). *Encadrement du lobbyisme : où en est le Québec? Bilan 2002-2013*. Consulté sur le site Web du Commissaire au lobbyisme du Québec, à l'adresse : https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/user_upload/Encadrement_activites_lobby_2002-2003.pdf

Commissaire au lobbyisme du Québec. (2017). *La révision de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme : Le temps est à l'action. Amendements proposés au projet de loi n°56*. Consulté sur le site Web du Commissaire au lobbyisme du Québec, à l'adresse : https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/user_upload/128_presentation_des_amendements_au_projet_de_loi_no_56.pdf

Commission européenne et Parlement européen. (2017). *Rapport annuel sur le fonctionnement du registre de transparence 2016*. Consulté sur le site Web du Secrétariat commun du registre, à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency/fr-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2016.pdf>

Committee on Standards in Public Life. (2013). *Strengthening Transparency Around Lobbying*. Consulté sur le site Web du Committee on Standards in Public Life, Gouvernement du Royaume-Uni, à l'adresse : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/407530/2901376_LobbyingStandards_WEB.pdf

Conflict of Interest Commissioner. (2018). *Modernizing Manitoba's Conflict of Interest Legislation: Recommendations of the Conflict of Interest Commissioner Jeffrey Schnoor*. Consulté sur le site Web du Conflict of Interest Commissioner, Manitoba, à l'adresse : <http://www.mbcoic.ca/reports/modernization-april2018.pdf>

Council on Governmental Ethics Laws (COGEL). (2017). *COGEL Blue Book: 2017 Lobbying Update On Legislation and Litigation, United States and Canada*. Council on Governmental Ethics Laws (COGEL).

Council on Governmental Ethics Laws (COGEL). (2018). *COGEL Blue Book: 2018 Lobbying Update On Legislation and Litigation, United States and Canada*. Council on Governmental Ethics Laws (COGEL).

Gouvernement du Canada. (2016). *Le troisième Plan biennuel dans le cadre du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (2016-2018)*. Consulté sur le site Web du Gouvernement du Canada, à l'adresse : https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Canada_AP3FR_0.pdf

Gouvernement du Québec et Ministère de la justice. (2007). *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*. Consulté sur le site Web du Commissaire au lobbyisme du Québec, à l'adresse : https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/user_upload/rapport-quinq-loi-lobbyisme-min-justice__1_.pdf

New York State Joint Commission on Public Ethics. (2018). *Guide to Lobbying Reporting for Lobbyists, Clients, and Public Corporations*. Consulté sur le site Web de la New York State Joint Commission on Public Ethics, Consulté à l'adresse : <https://jcope.ny.gov/system/files/documents/2018/02/jcope-comprehensive-lobbying-reporting-manual2272018.pdf>

Office of the registrar of lobbyists, British Columbia. (21 janvier 2013). *Lobbying in British Columbia: The way forward. Report on Province-wide consultations and recommendations for Reform*. Consulté sur le site Web du Office of the registrar of lobbyists, British Columbia, à l'adresse : <https://www.lobbyistsregistrar.bc.ca/handlers/DocumentHandler.ashx?DocumentID=181>

Office of the registrar of lobbyists, British Columbia. (5 novembre 2013). *Lobbying in British Columbia: Recommendations for changes to the Lobbyists Registration Act*. Consulté sur le site Web du Office of the registrar of lobbyists, British Columbia, à l'adresse : <https://www.lobbyistsregistrar.bc.ca/handlers/DocumentHandler.ashx?ID=449>

Office of the registrar of lobbyists, British Columbia. (2018a). *Guidance document: Guidance to the 100-hour threshold*. Consulté sur le site Web du Office of the registrar of lobbyists, British Columbia, à l'adresse : <https://www.lobbyistsregistrar.bc.ca/handlers/DocumentHandler.ashx?DocumentID=267>

Office of the registrar of lobbyists, British Columbia. (2018b). *Special amendment issue* (N° Spring 2018, Volume 8, Issue 1). Consulté sur le site Web du Office of the registrar of lobbyists, British Columbia, à l'adresse : <https://www.lobbyistsregistrar.bc.ca/handlers/DocumentHandler.ashx?DocumentID=260>

Organisation internationale de normalisation (ISO). (2010). *Norme internationale ISO 26000 : Lignes directrices relatives à la responsabilité sociétale*. Consulté sur le site Web de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), à l'adresse : <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:26000:ed-1:v1:fr>

Standing Committee on Intergovernmental Affairs and Justice. (2012). *Lobbying Legislation Inquiry: Final Report* (N° 2). Consulté sur le site Web de l'Assemblée législative de la Saskatchewan, à l'adresse : http://blakesfiles.com/pub/English/financial_services/jun_2012/sask.pdf

Texas Ethics Commission. (2017). *Lobby Registration: Form Reg - Instruction Guide*. Consulté sur le site Web de la Texas Ethics Commission, à l'adresse : https://www.ethics.state.tx.us/forms/REG_ins.pdf

Protocoles d'entente

Commission des communautés européennes. (2006). *Livre vert : Initiative européenne en matière de transparence* (N° COM (2006) 194 final). Consulté sur le site Web de la Commission des communautés européennes, à l'adresse : https://www.senat.fr/europe/textes_europeens/e3145.pdf

Protocole d'entente entre le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et la commissaire au lobbying du Canada. (2018, mars 22). Consulté sur le site Web du Commissariat au lobbying du Canada, à l'adresse : https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_01451.html

Transparency International. (2010). *Regulating the Revolving Door* (N° Working Paper #06/2010). Consulté sur le site Web de Transparency International, à l'adresse : https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2010_wp_revolvingdoor_en?mode=window&backgroundColor=%23222222

Ressources en ligne

- Commissariat au lobbying du Canada. (Juillet 2009). Une partie importante des fonctions (« La règle du 20 % »). Consulté sur le site Web du Commissariat au lobbying du Canada, à l'adresse : <https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00115.html>
- Commissaire au lobbyisme du Québec. (Janvier 2018a). Infolettre : Élus et fonctionnaires municipaux. Consulté sur le site Web du Commissaire au lobbyisme du Québec, à l'adresse : <https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/infolettre/infolettre/61/index.html>
- Commissaire au lobbyisme du Québec. (31 mai 2018b). Résultats de sondages auprès des clientèles. Consulté sur le site Web du Commissaire au lobbyisme du Québec, à l'adresse : <https://www.commissairelobby.qc.ca/lobbyscope/31-mai-2018/resultats-de-sondages-aupresnbspdesnbspclienteles/>
- Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique. (2013). *Directive : La sollicitation de fonds et la Loi sur les conflits d'intérêts*. Consulté sur le site Web du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Parlement du Canada, à l'adresse : <http://ciec-ccie.parl.gc.ca/Documents/French/D%C3%A9put%C3%A9s/Directive%20-%20Sollicitation%20de%20fonds.pdf>
- Gouvernement du Québec. (s. d.). En savoir plus. Consulté sur le site Web *Pour un gouvernement transparent*, à l'adresse : <https://www.transparence.gouv.qc.ca/en-savoir-plus/>
- How states define lobbying and lobbyist. (3 avril 2019). Consulté sur le site Web de la National Conference of State Legislatures, à l'adresse : <http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-chart-lobby-definitions.aspx>
- Le point sur l'action de l'Union européenne en matière de transparence et d'encadrement des activités de lobbyistes. (Mai 2011). Consulté sur le site Web Adéquations, à l'adresse : <http://www.adequations.org/spip.php?article811>
- Levine, A. et McDonald, N. (19 avril 2018). A Roadmap to Canada's Rapidly Changing Lobbying Landscape: Q1 Highlights. Consulté sur le site Web de Blakes Business Class, à l'adresse : <https://www.blakesbusinessclass.com/a-roadmap-to-canadas-rapidly-changing-lobbying-landscape-q1-highlights/>
- Levine, A., McDonald, N. et Prasanna, K. (30 juillet 2018). Summer Update: Lobbying and Election Finance Reform in Alberta, Prince Edward Island. Consulté sur le site Web du Blakes Business Class, à l'adresse : <https://www.blakesbusinessclass.com/summer-update-lobbying-election-finance-reform-alberta-prince-edward-island/>
- Lobbyist Registration Requirements. (19 avril 2019). Consulté sur le site Web de la National Conference of State Legislatures, à l'adresse : <http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-chart-lobbyist-registration-requirements.aspx>

Médias

- Cision. (14 février 2019). *Projet de loi n° 6 : Une seule instance pour encadrer les lobbyistes : une simplification nécessaire*. Consulté à l'adresse : <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/projet-de-loi-ndeg-6-une-seule-instance-pour-encadrer-les-lobbyistes-une-simplification-necessaire-804835564.html>
- Cormier, F. (4 mars 2015). D'allié à lobbyiste : un ancien proche de Coderre défendra les sacs de plastique. *Radio-Canada*. Consulté à l'adresse : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/709687/sacs-plastique-ancien-president-campagne-coderre-mandat-lobby-plastique>
- La Presse canadienne. (2 mai 2018). Lobbyisme : Bombardier appelé à plus de transparence. *La Presse*. Consulté à l'adresse : http://mi.lapresse.ca/screens/85998c1f-8bd4-4bdf-962d-18dbab749c00_7C__0.html
- Lévesque, K. et Pilon-Larose, H. (10 mai 2018). Taillefer : « Si je suis membre du PQ, c'est malgré moi ». *La Presse*. Consulté à l'adresse : <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201805/10/01-5181315-taillefer-si-je-suis-membre-du-pq-cest-malgre-moi.php>

Parent, J.-F. (24 mai 2018). PL 141 : Le « lobby de la Grande-Allée ». *Le Droit*. Consulté à l'adresse : <http://www.droit-inc.com/article22583-PL-141-Le-lobby-de-la-Grande-Allée>

Shields, A. (9 janvier 2016). TransCanada embauche un influent libéral. *Le Devoir*. Consulté à l'adresse : <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/459805/transcanada-embauche-un-influent-liberal>

Shubber, K. (17 janvier 2019). Skadden to pay \$4.6m to settle Manafort case. *Financial Times*. Consulté à l'adresse : <https://www.ft.com/content/cf114352-1a98-11e9-9e64-d150b3105d21>

Communications

Jagland, T. (Novembre 2013). *La transparence de la décision publique en Europe : faire du citoyen un acteur ou restaurer la confiance?* Présenté à Colloque Europa 2013, Limoges, France.

Textes législatifs

Québec

Loi sur la Régie de l'énergie, RLRQ, chapitre R-6.01. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/R-6.01>

Loi sur la santé et la sécurité du travail, RLRQ, chapitre S-2.1. Consultée à l'adresse : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/S-2.1>

États-Unis

États

Caroline du Nord : NC Gen. Stat., ch. 163A, art. 8 (2018). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/north-carolina/2018/chapter-163a/article-8/>

Caroline du Sud : SC Code of Laws, tit. 2, ch. 17 (2018). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/south-carolina/2018/title-2/chapter-17/>

District of Columbia : DC Code, tit. 1, ch. 11A, subch. I – II (2012). Consulté à l'adresse : <https://code.dccouncil.us/dc/council/code/titles/1/chapters/11A/>

Floride : FL Stat., tit. 3, ch. 11, sec. 11.045 (2018). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/florida/2018/title-iii/chapter-11/section-11.045/>

Hawaii : HI Rev. Stat., tit. 8, ch. 97 (2018). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/hawaii/2018/title-8/chapter-97/>

Illinois : IL Comp. Stat., ch. 25, ILCS 170 (2018). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/illinois/2018/chapter-25/act-25-ilcs-170/>

Indiana : IN Code, tit. 2, art. 7 (2018). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/indiana/2018/title-2/article-7/>

Massachusetts : MA Gen. L., part. 1, tit. 1, ch. 3, sec. 39-50 (2017). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/massachusetts/2017/part-i/title-i/chapter-3/>

Minnesota : MN Stat., ch. 10A (2018). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/minnesota/2018/chapters-10-12b/chapter-10a/>

Mississippi : MS Code, tit. 5, ch. 8 (2017). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/mississippi/2017/title-5/chapter-8/>

Missouri : MO Rev. Stat, tit. VIII, ch. 105, sec. 105.450-105.498 (2018). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/missouri/2018/title-viii/chapter-105/>

Nouveau-Mexique : NM Stat., ch. 2, art. 11 (2017). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/new-mexico/2017/chapter-2/article-11/>

Oregon : OR Rev. Stat., vol. 6, ch. 244 (2017). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/oregon/2017/volume-06/chapter-244/>

Tennessee : TN Code, tit. 3, ch. 6, part. 3 (2017). Consulté à l'adresse : <https://law.justia.com/codes/tennessee/2017/title-3/chapter-6/part-3/>

Villes

Los Angeles (Ville) : Los Angeles Municipal Code, ch. IV, art. 8. Los Angeles Municipal Lobbying Ordinance (2019). Consulté à l'adresse : [http://library.amlegal.com/nxt/gateway.dll/California/lamc/municipalcode?f=templates\\$fn=default.htm\\$3.0\\$vid=amlegal:losangeles_ca_mc](http://library.amlegal.com/nxt/gateway.dll/California/lamc/municipalcode?f=templates$fn=default.htm$3.0$vid=amlegal:losangeles_ca_mc)

Phoenix (Ville) : Phoenix City Code, ch.2, art. XXX (2019). Consulté à l'adresse : <https://www.codepublishing.com/AZ/Phoenix/?Phoenix02/Phoenix021000.html#2-1000>

Europe

Écosse

Lobbying (Scotland) Act 2016, 2016 asp 16. Consultée à l'adresse : https://www.legislation.gov.uk/asp/2016/16/pdfs/asp_20160016_en.pdf

Irlande

Regulation of Lobbying Act 2015 (Appeals) Regulations 2015. Consultée à l'adresse : <https://www.lobbying.ie/media/6011/appeals-regulations-2015.pdf>

Regulation of Lobbying Act 2015 (Designated Public Officials) Regulations 2015. Consultée à l'adresse : <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/367/made/en/pdf>

Standards in Public Office Commission. (2018). *2018 Code of Conduct for Persons Carrying on Lobbying Activities*. Consulté sur le site Web du Register of Lobbying of Ireland, à l'adresse : <https://www.lobbying.ie/media/6119/code-of-conduct-english-final-version-for-web.pdf>

Méthodologie

Entrevues semi-dirigées avec des élus parlementaires et municipaux

Des entrevues semi-dirigées ont été menées auprès d'élus ou anciens élus parlementaires et municipaux entre les mois de juillet et d'octobre 2018. Les élus approchés ont été sélectionnés en fonction de la pertinence des dossiers dont ils ont ou avaient la responsabilité ou de leur profil, de leur intérêt exprimé envers les questions de lobbyisme et d'un souci de représentativité de l'échantillon, en regard de la population visée. Après avoir contacté tous les élus de notre échantillon de départ, ce sont vingt élus qui ont accepté de se prêter à l'exercice. Parmi eux, on compte 13 hommes et 7 femmes, répartis entre élus parlementaires (16) et municipaux (4). Parmi les 16 élus parlementaires, 5 d'entre eux étaient des anciens élus au moment de l'entrevue. Une attention particulière a aussi été portée pour assurer une juste représentation des formations politiques au sein de ce groupe. Notre groupe de répondant offre aussi une représentation régionale assez intéressante, ce qui enrichit certainement la diversité des réponses collectées. Pour favoriser des témoignages authentiques, le Commissaire a garanti aux élus interrogés la confidentialité de leur identité et de leurs propos.

Le temps alloué aux entrevues a oscillé entre 45 minutes et 1 h 30. Le questionnaire abordait six thèmes : Portrait du lobbyisme au Québec, Champ d'application de la Loi, Responsabilités et obligations des lobbyistes et titulaires de charges publiques, Régime de sanctions et pouvoirs du Commissaire, Besoins de l'élu et offre de services du Commissaire et, enfin, Pistes d'action. Le but de ces entrevues était de nous enquérir de l'expérience personnelle des élus dans leur application du régime d'encadrement actuel du lobbyisme et de discuter avec eux de pistes de solution envisageables pour pallier certains irritants qu'ils ont pu exprimer.

Entretiens avec des lobbyistes et des titulaires de charges publiques

Des rencontres avec des lobbyistes et des titulaires de charges publiques ont aussi été réalisées, afin que leur réalité soit représentée dans les constats du diagnostic et dans les réflexions de l'énoncé de principes. Les entretiens ont été réalisés sous la même forme que les rencontres avec les élus, le questionnaire de départ ayant été réutilisé. La confidentialité de l'identité et des propos des participants a aussi été garantie tout au long du processus. Au total, ce sont 16 lobbyistes (provenant de 10 organisations) et 10 titulaires de charges publiques (provenant de 8 institutions publiques) qui ont été rencontrés au terme de cet exercice. Les lobbyistes interrogés ont été identifiés, entre autres, en regard du volume d'activités de lobbyisme qu'ils effectuent auprès des pouvoirs publics et de l'intérêt qu'ils ont pu manifester par le passé pour les questions d'encadrement du lobbyisme. Les titulaires de charges publiques, quant à eux, ont été sollicités par le Commissaire principalement en regard du volume d'activités de lobbyisme qui s'adressent directement à leur institution, vu leur domaine d'activité.

Groupes de discussion

Le Commissaire au lobbyisme a mandaté la firme Synopsis pour la tenue de groupes de discussion sur les perceptions associées au lobbyisme au Québec. Des groupes de discussion ont été tenus les 21 et 22 août 2018 à Montréal et à Québec. Deux groupes par ville ont été rencontrés, pour un total de quatre groupes et de 40 participants. Les participants ont été recrutés de manière à représenter la population québécoise en termes d'âge, de sexe et d'occupation. Le guide de discussion a été élaboré à l'aide d'un travail de collaboration entre l'équipe du Commissaire et Synopsis. Comme mentionné dans le rapport que Synopsis a fourni au Commissaire, « le groupe de discussion permet de recueillir l'avis de plusieurs personnes en même temps et de bénéficier ainsi de la dynamique de groupe. Les résultats sont reconnus comme étant robustes et fidèles pour comprendre des phénomènes sociaux. Cette méthode est toutefois de nature qualitative et les résultats, qui ne sont pas empiriques, ne peuvent être extrapolés à une population comme un sondage scientifique ». L'objectif de cette consultation était de s'enquérir des principales perceptions des citoyens associées au lobbyisme et des principes d'encadrement de cette pratique qui leur semblait adéquate et légitime.

Annexe A

Initiative conjointe formée de Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation et Open Knowledge - *International standards for lobbying regulation: Towards greater transparency, integrity and participation*

<http://lobbyingtransparency.net/lobbyingtransparency.pdf>

[Numérotation adaptée à partir du document original]

1. REGULATORY SCOPE

The lobbying framework should clearly and unambiguously define what is lobbying and who is to be considered a lobbyist and lobbying target for the purposes of regulation.

Definitions

- 1.1 'Lobbying' – the term should cover any direct or indirect communication with a public official that is made, managed or directed with the purpose of influencing public decision-making.
- 1.2 'Public Official' – shall include any individual with decision-making powers (and their advisors), who are elected, appointed or employed within the executive or legislative branches of power at national, sub-national, or supra-national levels; within private bodies performing public functions; and within public international organisations domiciled or operational in the country concerned.
- 1.3 'Lobbyist' – should entail any natural or legal person who engages in lobbying activities, whether for private, public or collective ends, whether for compensation or without.
- 1.4 'Public decision-making' – shall include the creation and amendment of legislation or any other regulatory measures; the development, modification and implementation of public policies, strategies and programmes; and the awarding of government contracts or grants, administrative decisions or any other public spending decisions.

Exceptions

- 1.5 Citizen interactions – the interaction of individual citizens with public officials concerning their private affairs shall not be considered lobbying, save for where it may concern individual economic interests of sufficient size or importance so as to potentially compromise public interest. In such case, a careful balancing act needs to be made on the respective benefit and efficacy of regulation, as well as due consideration given to any constitutional protections and guarantees.
- 1.6 Public officials, diplomats, political parties – if deemed necessary, the regulation may exclude public officials acting in their official capacity, diplomatic agents of foreign states and political parties (since they play a quasi-public role).

2. TRANSPARENCY

The lobbying interactions between lobbyists and public officials shall be transparent, increasing awareness on the operation of government, contributing to stakeholder participation and allowing for public confidence and oversight. The responsibility for transparency should be shared by the lobbyists and the public official, but it is public officials who must be accountable to the public for decisions taken.

Lobbying Register

- 2.1 Mandatory register – the framework should require the establishment of a mandatory lobbying register to which the lobbyists, and all organisations who lobby whether by employing in-house or other lobbyists, must sign up in order to conduct their lobbying activities, and within which such activities are to be reported on a periodic basis along with any designated supplementary information.
- 2.2 Timely registration and reporting – the initial lobbyist registration should take place in a timely fashion, before any lobbying activity takes place. Information should be updated shortly after any relevant changes occur. The frequency of activity reporting should be set with the aim of allowing for the meaningful analysis and intervention from other parties (minimum quarterly, ideally close to real-time).
- 2.3 Information disclosed – among others, the register shall include information on:
 - a) lobbyist identity
 - b) the subject matter of lobbying activities and outcomes sought
 - c) the ultimate beneficiary of lobbying activities (where relevant)
 - d) the targeted institution and/or the public official concerned
 - e) the type and frequency of lobbying activities
 - f) any supporting documentation shared with the public officials
 - g) lobbying expenditure, including in-kind (calculated to set criteria, in cost bands, if need be)
 - h) sources of funding, per client and per dossier
 - i) any political contributions, including in-kind
 - j) any prior roles as public official held by the individual and/or family member
 - k) public funding received
- 2.4 Accessibility, openness and comparability of data – the information should be made available online, through a single website, free of charge, indexable and downloadable in full as machine readable open data (as per opendefinition.org). As far as possible, this data should conform to existing open data standards. A unique identifier shall be assigned to each lobbyist and organisation registered. Linking the information to other data sets, including those arising from proactive government disclosure, is highly recommended.

- 2.5 Minimal administrative burden – the system should allow for ease of registration and reporting and look to minimise the administrative burden involved. The public sector obligations in terms of proactive disclosure and the public right to know should factor in achieving the right balance of mutual duties for lobbying transparency.

Public Access to Information

- 2.6 Access to information law – a comprehensive access to information law shall guarantee the public's right of access to information, including information about lobbying.
- 2.7 Limited exceptions – the law should clearly set out a limited number of exceptions to address the privacy, security, financial sensitivity, decision-making process and any other legitimate concerns, which should be bound by a harm and public interest test applied in line with internationally accepted standards.
- 2.8 Proactive publication – the public bodies and officials should proactively publish their organisational, programmatic, administrative, financial, and business schedule information, summaries of meetings and other interactions with third parties, as well as any background documentation and preparatory analyses received or commissioned in the course of their work. These obligations shall also extend to the operation of any expert and consultative bodies convened by the public sector.
- 2.9 Decision-making footprint – where possible, and certainly for all legislative and policy initiatives, this information should be clustered around the individual items for consideration, producing a 'decision-making footprint', outlining the history, public engagement and overall process for the initiative. The footprint should also link to the lobbying register data.
- 2.10 Clear, Free and Comprehensive – all information must be made public without charge (excluding actual costs on delivery) and without limits to reuse. Any key information and analysis should be presented in a form that is accessible and comprehensible to both citizens and interest groups. All recently generated data proactively released shall be published as machine readable open data.

3. INTEGRITY

Both lobbyists and public officials should be subject to clear and enforceable standards of conduct and a system for managing conflicts of interest. The onus for proper behavior shall sit with both parties; however the public officials shall have heightened responsibilities given their role as the holders of entrusted power.

Public Officials

- 3.1 Codes of Conduct – all public officials shall have an applicable set of rules laying out the key standards of conduct, including for their dealings with third parties. Such rules may be institution dependent, but should include:
 - a) Key behavioural principles including those of transparency, integrity, responsiveness, impartiality, fairness, accountability and serving the public interest
 - b) The duty to keep a true and detailed record of their actions, including of meetings with lobbyists
 - c) The duty to avoid lobbying contacts with unregistered lobbyists, and to report any violations of the lobbying rules to their superiors or relevant bodies
 - d) The duty of confidentiality, subject to the public access to information regime
 - e) A comprehensive mechanism for dealing with any real, potential or apparent conflicts of interest, including the incompatibilities of being a lobbyist
 - f) A comprehensive guidance for dealing with gifts and hospitality, including their registration or decline
 - g) A system for assets and interests disclosure by the public official, as well as by their family and business partners depending on the scope of the decision-making power of the official.
- 3.2 Post-employment restrictions – there should be a proportionate moratorium (or ‘cooling-off periods’) of at least 2 years before former public officials can lobby their former institutions concerning their prior duties. Approval from a designated ethics agency may be required before the public official can take up such a position.
- 3.3 Pre-employment restrictions – prospective public officials, excluding those elected into office, but particularly those hired or seconded into advisory and regulatory roles, shall be subject to a conflict of interest vetting process that may necessitate their recusal or supervision for certain aspects of their activities, or a disqualification from the potential position. Omission to declare details that may be relevant for identifying potential conflicts of interests should trigger disciplinary procedures.

Lobbyists

- 3.4 Statutory code of conduct – there should be a statutory code of conduct for lobbyists developed in close consultation with all stakeholders and interested parties.
- 3.5 Behavioral standards – the code shall lay out the core behavioral standards, particularly with regards to honesty and the avoidance of undue influence.
- 3.6 Self-regulation – supplementary measures shall be taken to encourage lobbyists to voluntarily adopt, publicize and report on additional ethical commitments, including through collective action. Such commitments shall be backed by internal control and sanction mechanisms and be integrated within their broader corporate social responsibility (CSR) and governance strategy.

4. PARTICIPATION AND ACCESS

Both pressure groups and the public at large should enjoy an open and fair access to public decision-making, allowing for a diversity of input, better policies, and ultimately more representative and trusted democracy.

Public Participation in Decision-making

- 4.1 Right to participate – there should be a generally recognised right for all groups and public at large to participate in public decision-making, extending in particular to legislative and policy matters, within all levels of governance.
- 4.2 Public consultation process – a legal framework should lay out in a law or a group of laws the varied means for public participation in the formulation, implementation, and evaluation of policies and laws, including timeframes and specific mechanisms to disseminate public meeting information, attendance and participation rules, instruments and tools to submit comments and opinion on specific policies.
- 4.3 Equal opportunity – there shall be an obligation on public authorities to provide an equal opportunity for participation to various interest groups and the public at large.
- 4.4 Timely and effective contribution – the public authorities should be obliged to provide an adequate time period for consultation allowing sufficient time for review of the preparatory materials under discussion and should strive to promote effective participation at the appropriate stage, while decisions are still open.
- 4.5 Publication of results – the (written and verbal) views of participants in the consultation process shall be made public, and the authorities should outline how the various views have been taken into account and why.
- 4.6 Refusals of the right – the public authorities shall provide a written justification for any refusal of the right to participate, and those excluded shall have options available to challenge and contest that exclusion in a procedure that is expeditious enough to provide for participation in case the refusal is overturned.

Expert/Advisory Groups

- 4.7 Balanced composition – there should be a legal obligation on public authorities to strive for a balanced composition of expert and advisory bodies, representing a diversity of interests and views.
- 4.8 Disclosure of interests – advisory and expert group members shall be required to disclose their interests and affiliations relevant to items under consideration in advance of any work on the issue.

Lobbyist incentives

- 4.9 Lobbyist incentives – any lobbyist incentives should be considered with care, so as not to entrench special privilege of organised interests over those of individual citizens.

5. OVERSIGHT, MANAGEMENT AND SANCTIONS

There should be sufficient oversight and support for the operation of lobbying regulations, as well as effective sanctions for cases of violation

- 5.1 Management and Investigation – an independent, mandated and well-resourced oversight body or coordinated mechanism should be charged with:
- a) managing lobbying registration
 - b) reviewing potential conflicts of interest
 - c) collating and disseminating the locations of proactively disclosed information
 - d) monitoring compliance (including pro-active verification and spot-audits of reports)
 - e) following up on complaints
 - f) investigating apparent breaches and anomalies
 - g) consulting on and defining further regulatory provisions where there is a mandate
- 5.2 Advice, analysis and awareness raising – this body or mechanism should also offer guidance and training to lobbyists and public officials on the application of relevant laws, analyse trends and report on their findings, raise awareness among the public and the profession on recent developments; and promote best practice in the sector.
- 5.3 Complaint mechanism – there should be a well-publicised complaint mechanism that allows anyone to report violations either openly, confidentially or anonymously and to be informed on the specific outcome of the complaint, subject to any privacy limitations.
- 5.4 Sanctions – lobbyists and public officials shall be subject to effective, proportionate and dissuasive sanctions for the violation of lobbying rules. These sanctions should have a sliding scale, including the threat of criminal sanctions, (temporary) de-registration, and disciplinary proceedings for public officials. Those sanctioned may have their name and employer information published. Public sector contracts concluded in violation of essential regulations could be deemed null and void where appropriate. Personal liability should attach to the leadership of organisations where they are found to have consented to or connived in the commission of the offence.

6. REGULATORY FRAMEWORK DESIGN

Lobbying regulations should take into account the local context and be aligned with the broader regulatory and policy framework in place.

- 6.1 Local context – insofar as it is not contrary to the guiding principles, the lobbying regulations should address the particularities of the local context, including any socio-political considerations (such as presence of ‘corporatism’, or formalised social partnerships); the degree of informal and professional lobbying; and the nature of public concerns that potentially give rise to regulation.
- 6.2 Broader regulatory framework – the design of lobbying regulations necessitates a thorough review, consistency with and potential amendment of the broader regulatory framework, else the entirety of lobbying regulation may prove futile. This concerns in particular the laws and policies on:
 - a) trading in influence, bribery and other corrupt conduct
 - b) political finance (limits and transparency) and sponsoring of election candidates or parties
 - c) public procurement and state benefits (due process and supervision mechanisms)
 - d) media law (independence and sponsorship)
 - e) labour law (collective bargaining)
 - f) whistle-blower protection
 - g) legislative procedure (including bringing of items under urgency)
 - h) judicial and administrative review
 - i) rights to freedom of speech, assembly and petition of government
- 6.3 Periodic review – the regulatory framework should be subject to an initial review one year after the commencement of the legislation and following that, further periodic review for its effectiveness and compliance with guiding principles.

Annexe B

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) - *Transparence et Intégrité dans les pratiques de Lobbying*

<http://www.oecd.org/fr/gouvernance/ethique/Transparence-et-Int%C3%A9grit%C3%A9-dans-les-pratiques-de-Lobbying.pdf>

I. ÉLABORER UN CADRE EFFICACE ET ÉQUITABLE POUR LA TRANSPARENCE ET LA PARTICIPATION AU PROCESSUS DE L'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

1. Les pays devraient instaurer des règles du jeu équitables en accordant à toutes les parties prenantes un accès juste et équitable à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques.

Les agents publics devraient préserver les effets bénéfiques de la libre circulation de l'information et faciliter la participation du public. Recueillir des points de vue équilibrés sur les dossiers en cause est la clé d'un débat éclairé et de la définition de politiques efficaces. Un accès juste et équitable de toutes les parties prenantes du secteur privé et de l'ensemble du public à la participation à l'élaboration des politiques publiques est crucial pour préserver l'intégrité des décisions publiques et l'intérêt général en contrebalançant les intérêts en place les mieux organisés pour s'exprimer. Afin que les citoyens aient confiance dans la prise de décision publique, les agents publics devraient promouvoir une représentation juste et équitable des intérêts des entreprises et de la société.

2. Les règles et lignes directrices concernant le lobbying devraient traiter les problèmes de gouvernance que soulèvent les pratiques de lobbying et respecter le contexte sociopolitique et administratif.

Les pays devraient prendre en compte toutes les options réglementaires et politiques de façon à choisir la solution appropriée répondant aux préoccupations fondamentales, notamment l'accessibilité et l'intégrité, et prenant en compte le contexte national, par exemple le degré de confiance du public et les mesures nécessaires pour assurer le respect des dispositions adoptées. Les pays devraient en particulier prendre en considération les principes constitutionnels et les pratiques démocratiques établies, notamment les auditions publiques ou les procédures institutionnalisées de consultation. Les pays ne devraient pas dupliquer directement les règles et lignes directrices d'un système dans un autre. Ils devraient plutôt évaluer les potentialités et les limites des diverses options réglementaires et politiques et appliquer à leur propre contexte les leçons tirées d'autres systèmes.

Les pays devraient en outre prendre en considération la taille et la nature de leur secteur du lobbying; par exemple, lorsque l'offre et la demande du lobbying professionnel est limitée, ils devraient envisager d'autres solutions qu'une réglementation impérative pour accroître la transparence, la responsabilité et l'intégrité dans la vie publique. Lorsque les pays optent pour une réglementation impérative, ils devraient prendre en compte le fardeau administratif de faire respecter les règles, afin que ceci ne devienne pas un obstacle à l'accès équitable à l'administration.

3. Les règles et lignes directrices concernant le lobbying devraient être conformes aux dispositifs plus larges de politiques et de réglementation.

Des règles et lignes directrices efficaces pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying devraient faire partie intégrante du cadre plus large de politiques et de réglementation définissant les normes de bonne gouvernance publique. Les pays devraient prendre en compte la façon dont le cadre de politiques et de réglementation déjà en place contribue à une culture de transparence et d'intégrité des activités de lobbying. Cela inclut l'implication des acteurs concernés par le biais de la consultation et de la participation du public et par le biais du droit de pétition, la législation sur l'accès à l'information et les dispositions régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, les codes de conduite à l'intention des agents publics et des lobbyistes, les mécanismes assurant la mise en œuvre de la responsabilité des autorités réglementaires et des autorités de contrôle ainsi que des dispositions efficaces réprimant le trafic d'influence.

4. Les pays devraient définir clairement les termes « lobbying » et « lobbyiste » lorsqu'ils envisagent d'élaborer ou élaborent des règles et lignes directrices concernant le lobbying.

Les définitions des termes « lobbying » et « lobbyiste » devraient être solides, exhaustives et suffisamment dépourvues d'ambiguïté pour ne pas se prêter à de fausses interprétations et pour éviter les failles réglementaires. Pour définir le champ des activités de lobbying, il faut instaurer un juste équilibre entre la diversité des entités pratiquant le lobbying, leurs capacités et leurs ressources, d'une part et les mesures prises pour accroître la transparence d'autre part.

Les règles et lignes directrices devraient viser principalement les personnes qui perçoivent une rémunération pour l'exercice d'activités de lobbying, comme les lobbyistes appartenant à des cabinets de consultants et les lobbyistes exerçant en interne au sein des entreprises. Mais la définition des activités de lobbying devrait également être envisagée dans une optique plus large et plus inclusive afin d'assurer des règles du jeu équitables aux groupes d'intérêts, opérant ou non dans un but lucratif, qui cherchent à influencer les décisions publiques.

Les définitions devraient en outre préciser clairement le type de communications avec les agents publics qui n'est pas considéré comme une activité de lobbying au sens des règles et des lignes directrices. Il en est ainsi, par exemple, des communications qui ont déjà été rendues publiques, notamment les présentations officielles devant les commissions parlementaires, les auditions publiques et les mécanismes de consultation établis.

II. ACCROITRE LA TRANSPARENCE

5. Les pays devraient assurer un degré approprié de transparence afin que les agents publics, les citoyens et les entreprises puissent obtenir des informations suffisantes sur les activités de lobbying.

La divulgation des activités de lobbying devrait permettre d'obtenir des informations suffisantes et pertinentes sur les principales caractéristiques des activités de lobbying pour que le public puisse exercer son contrôle. Elle devrait être soigneusement mise en balance avec les considérations relatives aux exceptions légitimes à la transparence, en particulier la nécessité de préserver les informations confidentielles dans l'intérêt public ou de protéger si nécessaire les informations sensibles à caractère commercial.

Sujet aux Principes 2 et 3, les obligations fondamentales de divulgation permettent de disposer de renseignements sur les lobbyistes salariés ou consultants notamment sur la finalité de l'activité de lobbying, sur ses bénéficiaires, et plus particulièrement la partie qui a donné les instructions, et sur les organes publics ciblés. Les obligations supplémentaires de divulgation devraient prendre en considération les besoins d'information légitimes des principaux acteurs du processus de prise de décision publique.

Les obligations supplémentaires de divulgation pourront fournir des éclaircissements sur l'origine des pressions exercées par voie de lobbying et celle des financements. La divulgation volontaire peut faire intervenir des considérations de responsabilité sociale quant à la participation d'une entreprise à l'élaboration des politiques publiques et au lobbying.

Pour servir de manière adéquate l'intérêt général, les informations sur les activités de lobbying et sur les lobbyistes devraient être consignées dans un registre mis à la disposition du public et être régulièrement actualisées de manière à fournir des renseignements exacts qui permettent aux agents publics et aux citoyens et aux entreprises d'en faire une analyse efficace.

6. Les pays devraient faciliter le contrôle des activités de lobbying par les parties prenantes, notamment les organismes de la société civile, les entreprises, les médias et le grand public.

Le public a le droit de savoir comment les institutions publiques et les agents publics ont pris leurs décisions, et quand cela est approprié, d'avoir des informations sur les personnes qui ont exercé des activités de lobbying pour les dossiers en cause. Les pays devraient envisager de recourir aux technologies de l'information et des communications comme l'Internet pour rendre l'information accessible au public avec un bon rapport coût-efficacité. Une société civile dynamique comprenant des observateurs, des organismes de surveillance, des groupes représentatifs de citoyens et des médias indépendants est fondamentale pour un contrôle efficace des activités de lobbying. Les pouvoirs publics devraient également envisager de faciliter le contrôle par le public en faisant savoir qui a cherché à exercer une influence sur une loi ou une décision, par exemple en rendant publique un communiqué ou une « empreinte législative » indiquant quels sont les lobbyistes qui ont été consultés lors d'initiatives législatives. En assurant en temps utile l'accès à de telles informations, on pourra prendre en compte les différents points de vue de la société et des entreprises et disposer ainsi d'informations équilibrées pour l'élaboration et la mise en œuvre des décisions publiques.

III. FAVORISER UNE CULTURE D'INTÉGRITÉ

7. Les pays devraient favoriser une culture d'intégrité dans les organismes publics et dans la prise de décision publique en établissant des règles et lignes directrices claires régissant le comportement des agents publics.

Les pays devraient instituer des principes, des règles et des procédures qui donnent aux agents publics des orientations claires sur les relations qu'ils sont autorisés à entretenir avec les lobbyistes. Les agents publics devraient communiquer avec les lobbyistes conformément aux règles, normes et lignes directrices applicables d'une manière qui permette le contrôle le plus étroit par le public. En particulier, ils devraient faire en sorte qu'aucun doute n'entache leur impartialité au service de l'intérêt public, ne communiquer que les informations autorisées et ne pas utiliser abusivement des informations « confidentielles », révéler les intérêts privés en cause et éviter les conflits d'intérêts.

Les décideurs devraient donner l'exemple par leur comportement personnel dans leurs relations avec les lobbyistes.

Les pays devraient envisager, dans les situations suivantes, d'imposer des restrictions aux agents publics qui quittent leurs fonctions : lorsqu'il s'agit de parer à un conflit d'intérêts dans la recherche d'un nouveau poste, d'empêcher l'utilisation inappropriée d'informations « confidentielles » et d'éviter les « changements de camp » après exercice d'une fonction publique dans les procédures auxquelles un ex-agent a substantiellement participé. Il peut être nécessaire d'imposer un délai de carence durant lequel un ex-agent public ne pourra pas temporairement exercer des activités de lobbying auprès de l'organisme auquel il appartenait précédemment. Inversement, certains pays pourraient considérer d'imposer un délai de carence similaire lors de la nomination ou l'embauche d'un lobbyiste dans des fonctions réglementaires ou des activités de conseil.

8. Les lobbyistes devraient respecter des normes de professionnalisme et de transparence; il leur incombe également de favoriser dans leurs activités une culture de transparence et d'intégrité.

Le gouvernement et le législateur ont la responsabilité principale d'instituer des normes de conduite claires pour les agents publics qui sont en relation avec des lobbyistes. Toutefois, les lobbyistes et leurs donneurs d'ordres ont pour leur part l'obligation de ne pas exercer d'influence illicite et de se conformer aux normes professionnelles dans leurs relations avec les agents publics, avec les autres lobbyistes, avec leurs clients et avec le public.

Le maintien de la confiance dans le processus de décision publique implique que les lobbyistes salariés ou consultants mettent eux aussi en avant les principes de bonne gouvernance. En particulier, ils devraient faire preuve d'intégrité et d'honnêteté dans leurs relations avec les agents publics, fournir des informations fiables et exactes et éviter les conflits d'intérêts vis-à-vis des agents publics et vis-à-vis des clients qu'ils représentent, par exemple en s'abstenant de représenter des intérêts antagonistes ou concurrents.

IV. MÉCANISMES POUR UNE APPLICATION, LE RESPECT DES RÈGLES ET UN RÉEXAMEN EFFICACES

9. Les pays devraient faire en sorte que les principaux acteurs prennent part à la mise en œuvre d'un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques permettant d'assurer le respect des règles.

Assurer le respect des règles est particulièrement difficile lorsque les pays s'attaquent à de nouvelles préoccupations comme la transparence des activités de lobbying. Énoncer des règles et des lignes directrices claires et susceptibles d'exécution est nécessaire, mais pas suffisant pour que le dispositif soit efficace. Afin d'assurer la conformité, une dissuasion et une détection efficace des violations, les pays devraient élaborer et appliquer un ensemble cohérent de stratégies et de mécanismes qui inclut l'affectation de ressources appropriées aux opérations de suivi et de contrôle. Il faudrait certains mécanismes pour sensibiliser davantage aux règles et normes attendues, pour assurer une meilleure compréhension de l'application de ces règles et de ces normes et pour pouvoir traiter efficacement les informations communiquées sur les activités de lobbying ainsi que les plaintes du public.

Les pays devraient encourager l'exercice d'un leadership organisationnel pour favoriser une culture d'intégrité et d'ouverture dans les organismes publics et ils devraient aussi imposer l'établissement de rapports officiels ou la réalisation d'audits de mise en œuvre et de conformité. La définition des règles et normes et leur mise en application nécessitent la participation de tous les acteurs clés, en particulier les agents publics, les représentants des lobbyistes consultants, la société civile et les autorités indépendantes de surveillance. C'est ainsi que se mettra en place une interprétation commune des normes attendues.

Les différents éléments des stratégies et mécanismes devraient se renforcer mutuellement ; grâce à cette coordination, les objectifs globaux d'amélioration de la transparence et de l'intégrité des activités de lobbying seront plus facilement atteints. Les stratégies et mécanismes globaux de mise en œuvre devraient instaurer un équilibre judicieux entre les risques et les incitations pour les agents publics et les lobbyistes, afin de créer une culture de conformité. Par exemple, on peut mettre à la disposition des lobbyistes des systèmes électroniques commodes d'enregistrement des informations les concernant et de communication de leurs rapports, leur faciliter l'accès aux documents et consultations pertinents par une alerte automatique et subordonner à l'enregistrement l'exercice des activités de lobbying. Des sanctions visibles et proportionnées devraient combiner des solutions novatrices, comme la divulgation publique des infractions avérées, à des sanctions financières ou administratives classiques, comme la radiation et les poursuites pénales le cas échéant.

10. Les pays devraient réexaminer périodiquement l'application de leurs règles et lignes directrices relatives au lobbying et procéder aux ajustements nécessaires à la lumière de l'expérience acquise.

Les pays devraient réexaminer — avec la participation des représentants des lobbyistes et de la société civile — la mise en œuvre et l'impact des règles et lignes directrices applicables aux activités de lobbying, de façon à mieux comprendre les facteurs qui influent sur la conformité à ces règles et lignes directrices. Les ajustements apportés aux règles et lignes directrices devaient s'accompagner d'une actualisation des stratégies et mécanismes d'application. L'intégration de ces processus permettra de mieux répondre aux nouvelles attentes du public concernant la transparence et l'intégrité des activités de lobbying.

L'examen de la mise en œuvre et de l'impact, de même que le débat public sur les résultats obtenus, sont tout à fait essentiels lorsque les règles, les lignes directrices et les stratégies de mise en œuvre visant à accroître la transparence et l'intégrité des activités de lobbying sont élaborées graduellement dans le cadre d'un processus d'apprentissage politique et administratif.

Annexe C

SUNLIGHT FOUNDATION - LOBBYING DISCLOSURE GUIDELINES

<https://sunlightfoundation.com/policy/lobbyingguidelines/>

[Numérotation adaptée à partir du document original]

Lobbying, broadly defined, is an effort by an individual or group to influence the decisions of any branch of government through direct contact with decision-makers. At its best, lobbying should support government decision makers in order to allow them to make more informed choices. Unfortunately, when lobbying represents only one side of an issue, or when lobbyists misrepresent the facts or the position of the public, decision-making by government institutions may be flawed.

To fix the process, information about lobbying must be disclosed. Disclosure provides the context essential to understand the political decision-making and the legislative process, empowering government decision-makers and the public to evaluate the messages and track the influence of lobbyists. An effective lobbying transparency system will ensure that the activities of lobbyists — who they represent, what they want, and who they are targeting — are fully and meaningfully disclosed.

Robust disclosure allows civil society tools to convert lobbying information into helpful narratives, making it easier for individuals to understand the dynamics of the decision-making process, and thus strengthening public oversight of lobbying.

The Sunlight Foundation has created these guidelines to help policymakers and advocates improve lobbying disclosure and provide a meaningful check and balance on the world of influence. This guide addresses direct lobbying efforts.

FOUNDATIONS OF LOBBYING DISCLOSURE

1- Lobbyist Definition

The term “lobbyist” refers to any individual who, as a part of his or her employment or for other compensation, engages in more than one lobbying contact (oral and written communication, including electronic communication) with an elected official, his or her staff, or high and mid-ranking government employee who exercises public power or public authority, for the purpose of influencing the formulation, modification, adoption, or administration of legislation, rules, spending decisions, or any other government program, policy, or position.

Defining who constitutes a lobbyist, what is considered lobbying activity, and who might be a target of lobbying are critical components of an effective lobbying transparency regulation. The definition we offer here is relatively broad so as to capture all who lobby professionally, but narrow enough to avoid other actors who wish to influence public policy but are not compensated for direct lobbying or not contacting elected officials. And while our definition of a lobbyist excludes many activities related to the influence industry — such as PR, grassroots activism, journalism, etc. — experience

shows that lobbying regulation might get more buy-in when the scope is limited to *direct* contact with decision-makers and professional lobbying. Moreover, such activities should be disclosed in lobbying reports as expenditures when they are related to lobbying campaigns.

In many countries, overly broad or narrow definitions of the term **lobbyist** seem to have critically weakened or impeded lobbying transparency. For example, Australia’s lobbying regulation states that a lobbyist is any individual who lobbies on behalf of a third party client or whose employees conduct lobbying activities on behalf of a third party client. This definition seems to miss in-house lobbyists and individuals who lobby on their own behalf. On the other hand, overly broad definitions (especially in newly introduced regulations) might be condemned because of concerns that they unintentionally limit the freedom of expression or “discourage constituents from engaging” with their representatives — such as in case of New Zealand.

In the United States, a lobbyist is any individual that spends over 20% of his or her time lobbying on behalf of a single client. The Canadian Lobbying Act requires organizations and corporations to file a registration when the lobbying activities of all paid employees, when considered together, constitute the “significant part of duties of one employee.” The Commissioner has interpreted this to mean 20% of one person’s time. Loopholes created by loose definitions such as these are frequently exploited, demonstrating the importance of strong, specific, and sufficiently broad definitions. We recommend to define a lobbyist as any individual who, as a part of his or her employment or for other compensation, engages in more than one lobbying contact.

Effective laws or regulations will also clearly define what constitutes **lobbying activity**. Many countries provide definitions that might be too narrow. Our research shows that Taiwan’s law defines lobbying as an attempt to alter the “formulation, enactment, modification or annulment of laws, government policies, or legislation.” The definition seems to fail to capture lobbying intended to alter the regulatory process or executive branch activities. Likewise, Poland’s law defines lobbying as any legal action designed to influence the legislative or regulatory process, which might exclude lobbying intended to shape other government policies. We define lobbying activity as any contact (written or oral communication, including electronic communication) with lobbying targets (see below) for the purpose of influencing the formulation, modification, adoption, or administration of legislation, rules, spending decisions, or any other government program, policy, or position.

In some cases, our research found that lobbying laws provide a narrow definition of which public officials constitute the **target of lobbying activities**. For example, Israel’s law states that only members of the Knesset’s governing coalition are lobbying targets. Advocates who target opposition party MPs or other high ranking government officials are not considered lobbyists. Lobbying disclosure legislation should cover, but should not be limited to, all elected officials, their staff, high ranking government employees who exercise public power or public authority, and high ranking members of the armed services. The Canadian definition of lobbying targets covers all of these groups.

2- Lobbyist Registration And Reporting

All lobbyists and organizations that lobby (whether by employing in-house or outside lobbyists) should register and report on their activities in a timely manner. All disclosed lobbying information should be made publicly available.

A lobbyist registry is a repository of lobbying information maintained and managed by a government entity. Public access to a lobbyist registry is critical to provide citizens with a more complete picture of the public policy process and the avenues of influence that shape how governments act.

Our research has identified a number of countries that maintain some type of lobbyist registry, including Austria, Australia, Canada, the European Parliament and the European Commission, France, Israel, Lithuania, the Netherlands, Poland, Slovenia, and the United States. The quality of these registries varies dramatically. Some, such as Slovenia and the Netherlands, are simple PDFs that list all registered lobbyists and some basic information. Others, such as the registry maintained by the US House of Representatives and the Secretary of the Senate, are more robust, and include detailed disclosure information available in accessible, open formats. (For more information on what information we think should be disclosed and how that information should be published, see the next sections.)

For lobbying transparency to be meaningful, registration and reporting must be **mandatory** for all lobbyists and organizations that lobby. Some countries, such as France, Germany, and the EU maintain voluntary registries that rely on incentives to encourage lobbyists to register. Because the benefits of operating outside the realm of public scrutiny are often more attractive than any benefit derived from registration incentives, voluntary lobbyist registries are generally incomplete.

Reporting periods vary by country. The US mandates quarterly reporting, Lithuania requires lobbyists to report only annually, and Canadian lobbyists must report on their activities monthly. Lobbyists should report their significant contacts with decision-makers in as near to real time as technologically possible. Given the speed at which government decisions can be made, near to real time reporting ensures that other interested parties have the information and time needed to respond before a decision is made. More on timely disclosure under section 8.

It is important to note that registration **should not be a hurdle** for lobbyists to overcome or a burden designed to suppress their ability to work. Countries should strive to find innovative ways to simplify the registration process, which would also increase compliance. In the United States, for example, lobbyists are provided with a list of issue types that allows them to easily indicate their issues of interest on lobbying disclosure forms.

WHAT NEEDS TO BE DISCLOSED

3- Information About Organizations That Lobby

When registering, organizations that lobby should be required to include the following information:

- *Name of the organization;*
- *Address and contact information (linking it to existing company registry data is highly recommended);*
- *Names of all active lobbyists working on behalf of the organization;*
- *Lobbying goals and objectives and issues or legislation lobbied on;*
- *Lobbying expenditures, on a per client basis, including spending on efforts to support lobbying and political contributions.*

Registration should be mandatory for organizations that hire consultant or contract lobbyists or have in-house lobbyists for whom lobbying constitutes part of their job. In most cases, a vast majority of lobbying happens on behalf of organizations or companies, so a complete picture of the lobbying landscape requires that organizations active in lobbying disclose information about themselves, their efforts, the lobbyists who represent them, and the money they spend to achieve their goals. Our research shows that the United States, Canada, Australia, and the European Union include organizations while other countries — such as the Netherlands, Slovenia, and France — do not.

4- Personal And Employment Information Of Lobbyists

When registering, lobbyist should be required to include the following personal and employment information:

- *Name and contact information;*
- *Date of registration and termination;*
- *Employer's name and contact information;*
- *Prior employment;*
- *Political contributions made by the lobbyist, including a description of fundraisers sponsored or hosted by the lobbyist.*

Most countries with lobbying disclosure regimes require basic personal and employment information to be disclosed. Personal information allows interested parties to identify who is an active lobbyist and how long they have been lobbying. Disclosure of the lobbyist's employer helps gauge the influence of outside lobbying firms, especially those who employ more than one lobbyist.

Prior government employment is also important to establish the extent to which lobbyists cycle through the revolving door of public service and influence peddling, and to begin to uncover potential conflicts of interest. While the EU, Lithuania, and Poland require lobbyists to disclose their name, date of registration, and employer's name, our research shows that only Canada and the United States specifically require registered lobbyists to disclose prior government employment. For more on revolving door issues, see these reports from Transparency International and the Organisation for Economic Co-operation and Development.

5- Lobbying Objectives And Clients

Lobbyists should disclose information about their lobbying objectives and who they represent, including:

- *Name of the persons or organizations paying for the lobbying activities;*
- *Names of the lobbyists' clients and contact information;*
- *Lobbying goals and objectives or issues or legislation lobbied on (Linking those to other existing datasets related to legislative activity is highly recommended).*

To effectively track the influence industry, the public must know on whose behalf a lobbyist is working and what they are lobbying about. This includes information on specific bills lobbied on, positions taken, and objectives of lobbying activity.

Decision-makers and the public must have access to detailed information about who the lobbyist is, what he or she seeks, who he or she represents and who is paying for the message to be able to properly evaluate the lobbyist's message. In addition, lobbyist disclosures can only lead to improved debate and better decision making when all sides on an issue understand whether their position is being adequately presented to decision-makers.

Countries that disclose information about lobbying clients and issues include Israel and Lithuania. In Lithuania, however, lobbyists are required to disclose in their annual reports only the name of specific bills or pieces of legislation that they attempted to influence. If a lobbyist is discussing an issue that does not (yet) have a bill introduced, or if they are discussing a regulatory matter, then the registry will fail to capture the issues lobbied on.

6- Information About Lobbying Contacts

Lobbyists should be required to disclose information about who they are lobbying and what they are requesting, including:

- *Name of the high-ranking official or, in the case of mid-level employees, the name of the office lobbied;*
- *Date of the lobbying contact (whether oral or written, including electronic communication);*
- *Legislation, policies, or issues discussed;*
- *Specific action requested;*
- *Name of client on whose behalf the contact was made.*

Contact between lobbyists and the government officials is a key indicator of influence. For this reason, it is essential that lobbyists disclose information about all substantive oral or written (including electronic) communications they have with government officials, including their objectives, the name and position of the official in question, and the date of the contact. Lobbyists should also report the name of the client on whose behalf the contact was made. Canada, for example, requires lobbyists to submit monthly, detailed contact reports.

7- Lobbying Expenditures

Lobbyists and lobbying organizations should be required to disclose all expenditures on lobbying, including efforts to support lobbying and political contributions. Linking those to other existing datasets related to political contributions is highly recommended.

While the frequency with which lobbyists contact government officials provides evidence of the influence they wield, it still gives an incomplete picture. The expenditures of the lobbying activity help determining a lobbyist's real clout. Lobbying disclosure reports should, therefore, include money spent in support of lobbying efforts and any political or campaign contributions.

Often, today's lobbyists gain influence from the perception that the public supports the lobbyist's position. To build that support, lobbyists and lobbying organizations in many countries make large expenditures to influence public opinion. Disclosure of expenditures for items such as paid media, third party advocacy (such as think tanks) and polling that is related to bills or issues the lobbyist is lobbying on is fundamental to the public's understanding of the influence industry.

Similarly, lobbyists' political contributions to parties or candidates may impact their ability to influence officials. Lobbying expenditures are important ways to gauge influence, and disclosing this information may contribute to the public's understanding of what may motivate government decision-making. Slovenia and the United States require lobbyists to disclose expenditures, including political or campaign donations, while most other countries do not.

HOW INFORMATION SHOULD BE COLLECTED AND MADE PUBLIC

Data about lobbying, whether reported on registration forms or contact reports, should be collected and released in a way that lowers the barriers to use and reuse — not in a format that locks up the information and requires reformatting and scraping before it can be analyzed. See our Open Data Policy Guidelines for ideas and best practices that governments can apply when collecting and releasing lobbying data.

The section below assumes a degree of technological sophistication. While we recognize that these recommendations may be difficult to implement in certain contexts, we encourage governments to aspire towards technologies that will ultimately result in the most robust disclosure.

8- Timely And Online Reporting And Disclosure

Lobbyists should be required to file their reports online as close to real time as possible. Information about lobbying should be disclosed online, in a timely manner.

Where technology allows, lobbying information that is disclosed should be posted online. This provides access to important government information in the place where the public is looking for it, rather than burdening individuals with the time and costs associated with making records requests, which also saves government officials time by posting information proactively rather than delivering it on an as-requested basis.

Electronic filing of lobbying reports simplifies the disclosure and retrieval process. It allows for data to be collected electronically, from the source, rather than requiring human capital to enter data by hand (a time consuming task that can result in inaccuracies). It's easier for lobbyists to have a

consistent, online, easy-to-access interface for their required filings. And, it's easier — and often cheaper — for the government to provide the data in an open, structured format to the public. The United States and Canada mandate that lobbying reports be filed electronically. The city of Los Angeles also requires e-filing for lobbying registration and for quarterly disclosure reports.

Lobbying reports should be filed as close to real time as possible. The more timely lobbying reports are submitted, the more valuable and meaningful they will be. As noted above, countries that require reports typically do so on a quarterly or annual basis. This schedule allows lobbyists to game the system, by, for example, making a contribution or contacting a government official after a reporting deadline has past. The lag in disclosure creates the risk that the public would not be aware of lobbying activities until after the legislative or government action in questions has taken place.

9- Free, Open, And Reusable Data

In order to make information about lobbying meaningful, it should be available free of charge and published in an open format. Data should also be available for bulk download.

For lobbying disclosure to have its intended impact, all lobbying information must be public and freely accessible. Barring technological limitations, lobbying information should be published online in open formats free of charge. Publishing information in an open format means sharing it in a way that is machine-readable, or structured, and is easy to search and sort. This increases the opportunity for the public to reuse the data. Allowing the public to download lobbying data in bulk will help maximize the opportunities for finding narratives in the disclosures. Bulk downloads work with open, structured formats to allow for easy analysis and reuse of data.

We have found that nearly all countries that maintain lobbying registries make all lobbying information available to the public for free. In most countries, however, these lobbying registries and activity reports are only available in closed formats. The Slovenian registry, for example, provides registration information in unsearchable PDF formats, which makes it difficult and time consuming to view and analyze all lobbying information in one place.

In the United States House of Representatives, lobbying disclosure information is available for download in XML and CSV, both of which are open, machine readable formats. In 2013, the Office of the Commissioner of Lobbying in Canada made the Registry of Lobbyists available in CSV datasets and released a data dictionary with field descriptions. It is updated monthly. The US city of Chicago, on the other hand, publishes its lobbying data in sortable and downloadable lists. The interface allows users to choose the format for their data download, meaning the public has a variety of options for analyzing and interfacing with lobbying data.

10- Unique Identifiers

Unique identifiers should be assigned to all registered lobbyists and organizations. Using identifiers that can be recognized in a global context is highly recommended.

Assigning unique identifiers to lobbyists and lobbying organizations increases the accuracy of the associated data and makes it easier to use lobbying information. Universal identifiers, such as the company numbers from *OpenCorporates*, enable linking datasets across jurisdictions. For lobbying disclosure to be meaningful, it should be simple to track the activities of a lobbyist and turn this data into a narrative of all the lobbying activities.

In many cases, businesses and other organizations have a unique identifier associated with them while individual lobbyists do not. Australia's lobbyist registry includes the Australian Business Number of each organization that lobbies, which acts as a unique identifier as each organization can be identified with this number. Individuals, though, do not have these unique identifiers in the Australian registry.

The European Parliament and the European Commission, who operate an interinstitutional registry, provide the best example here. Each registrant — both individuals and organizations — are given a unique registration number. This number can be used to search the database for all information related to the individual or organization.

ENFORCEMENT AND OVERSIGHT

11- Independent Oversight Body

Lobbying disclosure, reporting, registration, and publication of information should be overseen by an independent government entity.

To be effective, the government entity responsible for collecting and publishing lobbying information must be independent from the parliament or the executive branch. Independence helps prevent actual or perceived conflicts of interest and helps ensure the integrity of lobbying regulation. In Canada, the Commissioner of Lobbying is responsible for providing a public registry of all disclosed lobbying information and ensuring compliance with both the Lobbying Act and the Lobbyists' Code of Conduct. The Commissioner is appointed after consultation with the leader of every recognized party in both the Senate and the House of Commons.

In Israel, a committee chaired by the Speaker of the Knesset and two deputies is responsible for reviewing all lobbying information. In Taiwan, each government entity that is a target of lobbying activities is responsible for overseeing the registration and disclosure process. If the parliament or a lobbied government agency is responsible for overseeing lobbying disclosure, perceived or actual conflicts of interest may easily prevent effective oversight.

12- Data Checking And Random Audits

To ensure that lobbying data is accurate and complete, an independent government entity with strong investigative powers should be responsible for checking and randomly auditing the data.

For lobbying disclosure to be meaningful, data checking and random audits should be used to ensure reports are complete and accurate. A well-designed electronic reporting system leaves no space for leaving entire sessions blank, however the accuracy and completeness of information need to be checked manually.

In Slovenia, for example, the commission charged with overseeing lobbying disclosure must verify that all reports contain the necessary information. The agency also has the power to perform audits of lobbying information and to investigate individual lobbyists. It's unclear if the commission has the resources to exercise the power to audit or require corrections.

In some cases, the government entity that oversees lobbying registration and disclosure has the right to conduct investigations and audits, but it is not mandated to do so. For example, our research shows that the Lithuanian lobbying law states that the Chief Institutional Ethics Commission shall have the right to inspect reports. Oversight bodies should be statutorily required to conduct investigations into potential noncompliance and audit data regularly.

13- Sanctions

To ensure compliance with lobbying disclosure rules or legislation, sanctions must be used to penalize individuals or organizations that fail to comply.

A range of sanctions can enforce lobbying disclosure. Some countries, such as Canada and the United States employ both civil penalties and criminal penalties. Most countries, according to our research, employ only civil penalties and fines to enforce lobbying disclosure. Taiwan and Poland both call for modest financial penalties for noncompliance. Lithuania's Law on Lobbying Activity states that the government can suspend the lobbying activities of individuals or organizations who fail to comply.

Disclosing the names of violators is another essential component of effective enforcement. Most countries, however, do not have a clear statutory requirement to disclose the names of violators. In Canada, the Commissioner may make public the nature of the offense and the name of the person who committed it. Oversight bodies should always be required to disclose the names of all individuals or organizations found to have violated lobbying rules or regulations.

14- Public Oversight And Whistleblower Provisions

Governments should establish, publicize, and operate a mechanism for the public to report suspected noncompliance with lobbying disclosure regulations.

The public has a very important and valuable watchdog role by monitoring and reporting suspected inaccuracies and noncompliance. To encourage and institutionalize contribution from citizens, governments should maintain a system for receiving and processing public complaints about suspected noncompliance. At the same time, strong whistleblower provisions should be enacted to protect individuals who identify noncompliance with lobbying disclosure laws.

Titre : Simplicité Clarté Pertinence Efficacité — RÉFORME DE L'ENCADREMENT DU LOBBYISME

Rédaction
Commissaire au lobbyisme du Québec

Conception graphique et édition
Nancy Pomerleau, Siamois graphisme

Ce document peut être consulté sur le site du Commissaire au lobbyisme du Québec au www.commissairelobby.qc.ca, sous la rubrique Centre de documentation.

Vous pouvez en obtenir un exemplaire en vous adressant au :

Commissaire au lobbyisme du Québec

70, rue Dalhousie, bureau 220

Québec (Québec) G1K 4B2

Téléphone :

418 643-1959

1 866 281-4615 (sans frais)

Télécopieur :

418 643-2028

Notes — Dans ce document, lorsque le contexte s'y prête, le genre masculin désigne aussi bien les femmes que les hommes. De plus, le Commissaire au lobbyisme (avec un « C » majuscule) désigne l'institution, alors que le commissaire au lobbyisme (avec un « c » minuscule) est utilisé lorsqu'il est question du commissaire, personne désignée par l'Assemblée nationale du Québec.

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019

ISBN (imprimé) : 978-2-550-84090-9

ISBN (en ligne) : 978-2-550-84091-6

© Commissaire au lobbyisme du Québec

COMMISSAIRE AU
LOBBYISME
DU QUÉBEC