

GUIDE DE FORMATION

À L'INTENTION DES LOBBYISTES

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

EXERCER DANS LA TRANSPARENCE
POUR CONSERVER LA CONFIANCE

Le Commissaire au lobbyisme du Québec

70, rue Dalhousie, bureau 220
Québec (Québec) G1K 4B2
Dans la région de Québec : 418 643-1959
Sans frais : 1 866 281-4615

www.commissairelobby.qc.ca

Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme :
www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/loi

Code de déontologie des lobbyistes :
www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/deontologie

Le registre des lobbyistes

Direction des registres et de la certification
Ministère de la Justice
1, rue Notre-Dame Est, bureau 7.07
Montréal (Québec) H2Y 1B6

Montréal et les environs : 514 864-5762
Québec et les environs : 418 528-5762
Sans frais : 1 855 297-5762

Registre des lobbyistes :
www.lobby.gouv.qc.ca

Dans ce document, la forme masculine désigne aussi bien les hommes que les femmes.

Le contenu de ce document n'a pas de valeur légale. Il ne peut en aucun cas suppléer à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (RLRQ, chapitre T-11.011), à ses règlements ou au Code de déontologie des lobbyistes (RLRQ, chapitre T-11.011, r. 2).

Québec, mars 2015

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2015, 2016
ISBN 978-2-550-72615-9 (imprimée, 2015)
ISBN 978-2-550-75849-5 (2^e édition, PDF, 2016)
ISBN 978-2-550-72616-6 (1^{re} édition, PDF, 2015)

© Commissaire au lobbyisme du Québec

TABLE DES MATIÈRES

MOT DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME	5
PARTIE 1 LA LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME.....	7
1.1 LE DROIT DE SAVOIR QUI CHERCHE À INFLUENCER UN TITULAIRE D'UNE CHARGE PUBLIQUE	7
1.2 LES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES	7
1.3 LES CATÉGORIES DE LOBBYISTES.....	8
1.4 LES ACTIVITÉS DE LOBBYISME	9
1.5 DES ACTIVITÉS NON VISÉES PAR LA LOI	10
PARTIE 2 LES OBLIGATIONS DES LOBBYISTES	13
2.1 S'INSCRIRE AU REGISTRE DES LOBBYISTES ET RESPECTER LE CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES	13
2.2 COLLABORER AVEC LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME ET NE PAS ENTRAVER SON ACTION.....	13
2.3 RESPECTER LES RÈGLES À L'ÉGARD DES ACTES INTERDITS	13
PARTIE 3 LES POUVOIRS DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME	15
3.1 LES POUVOIRS D'INSPECTION	15
3.2 LES POUVOIRS D'ENQUÊTE	15
PARTIE 4 LES SANCTIONS	17
4.1 LES SANCTIONS PÉNALES	17
4.2 LA RÉCLAMATION D'UNE CONTREPARTIE	17
4.3 LES MESURES DISCIPLINAIRES	17

Mot du commissaire au lobbyisme

Le Québec s'est doté, en 2002, d'une législation spécifique sur les communications d'influence exercées auprès des titulaires de charges publiques. Il s'agit de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale. Malgré qu'elle ait été adoptée il y a maintenant plus de douze ans, cette loi est encore mal connue. Il en est de même du Code de déontologie des lobbyistes adopté suivant ses dispositions.

Il est essentiel, pour les lobbyistes, de bien connaître les règles qui encadrent l'exercice des communications d'influence, aussi appelées lobbyisme.

Les lobbyistes sont appelés à représenter ou à faire valoir les intérêts de leurs clients ou de l'entreprise ou de l'organisation pour laquelle ils travaillent auprès de personnes assumant diverses fonctions au sein des institutions parlementaires, gouvernementales ou municipales. De par la diversité des mandats qui leur sont confiés et de par leur capacité à proposer des solutions pratiques aux enjeux de notre société, ils sont des acteurs importants sur la scène publique.

Dans un contexte où les mots intégrité et confiance sont omniprésents dans l'espace public et où les attentes des citoyens se font de plus en plus pressantes et explicites quant à la transparence entourant la prise de décisions par les institutions publiques, les lobbyistes et les titulaires de charges publiques ont tout avantage à souscrire aux objectifs de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes. L'application rigoureuse des règles concernant la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et leur respect par les lobbyistes font indéniablement partie de la solution à la crise de confiance des citoyens dans leurs institutions publiques.

Ce document de formation à l'intention des lobbyistes, permettra, quels que soit leur secteur d'activité, de bien saisir la portée des obligations et des normes de conduite applicables aux personnes, entreprises ou organisations qui tentent d'influencer les décisions prises au sein des institutions parlementaires, gouvernementales ou municipales.

Le commissaire au lobbyisme,

A handwritten signature in black ink, reading "François Casgrain". The signature is written in a cursive style with a large initial 'F' and 'C'.

François Casgrain, avocat

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

1.1 Le droit de savoir qui cherche à influencer un titulaire d'une charge publique

Adoptée en 2002, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (la Loi)¹ reconnaît à la fois la légitimité du lobbyisme comme moyen d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales et le droit du public de savoir qui cherche à influencer celles-ci. Ce droit de savoir du public établit des obligations et responsabilités des acteurs impliqués dans une activité de lobbyisme. Les lobbyistes ont l'obligation d'inscrire l'objet de leurs mandats au registre des lobbyistes et de respecter les autres dispositions de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes.

Pour leur part, les titulaires de charges publiques doivent veiller au respect de la Loi en vérifiant si ceux qui cherchent à influencer leurs décisions sont inscrits au registre des lobbyistes et se conforment à la Loi et au Code.

Tenu par le conservateur du registre des lobbyistes qui relève du ministre responsable de l'Accès à l'information et de la Réforme des institutions démocratiques, le registre des lobbyistes permet de rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques du Québec. En consultant ce registre, on peut savoir qui tente d'influencer les décideurs, dans quel domaine, au bénéfice de qui et dans quel but. Tout lobbyiste visé par la Loi doit être inscrit au registre des lobbyistes. Ce faisant, les citoyens peuvent connaître les enjeux et participer aux débats publics en temps opportun.

1.2 Les titulaires de charges publiques

Aux niveaux parlementaire et gouvernemental, sont considérés comme des titulaires de charges publiques :

- les élus (députés et ministres) ainsi que les membres de leur personnel;
- les personnes nommées à des organismes du gouvernement;
- les employés des ministères et des organismes du gouvernement;
- les personnes nommées à des organismes à but non lucratif qui gèrent et soutiennent financièrement, avec des fonds du gouvernement, des activités de nature publique sans offrir des produits ou des services au public ainsi que les membres du personnel de ces organismes.

Note : Depuis l'entrée en vigueur 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 le 1^{er} avril 2015, les CISSS, CIUSSS et établissements non fusionnés sont des organismes du gouvernement. Ainsi, les personnes qui y sont nommées, de même que les membres de leur personnel sont visés à titre de titulaires de charges publiques.

¹ Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, RLRQ, chapitre T-11.011.

Au niveau municipal, sont considérés comme des titulaires de charges publiques :

- les maires, les préfets, les conseillers municipaux ou d'arrondissements, les présidents et autres membres du conseil d'une communauté métropolitaine;
- les membres du personnel de cabinet des municipalités et des organismes municipaux;
- les fonctionnaires d'une municipalité ou d'un organisme municipal.

1.3 Les catégories de lobbyistes

Les lobbyistes peuvent être non seulement des consultants en communication ou en relations gouvernementales, mais également des architectes, des avocats, des comptables, des ingénieurs, des promoteurs, des urbanistes, ou encore des représentants d'entreprises ou d'organisations. L'article 3 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme définit trois catégories de lobbyistes :

- Le lobbyiste-conseil : toute personne, salariée ou non, dont l'occupation ou le mandat consiste, en tout ou en partie, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'autrui moyennant contrepartie.

Exemple : un urbaniste intervient pour le compte d'un client auprès du service d'urbanisme d'une municipalité pour faire modifier son programme particulier d'urbanisme.

- Le lobbyiste d'entreprise : toute personne dont l'emploi ou la fonction au sein d'une entreprise à but lucratif consiste, pour une partie importante², à exercer des activités de lobbyisme pour le compte de l'entreprise.

Exemple : un représentant d'une entreprise spécialisée en informatique fait des démarches auprès d'une municipalité afin qu'elle favorise l'utilisation de nouvelles solutions technologiques proposées par l'entreprise.

- Le lobbyiste d'organisation : toute personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante³, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles⁴ ou formés majoritairement d'entreprises à but lucratif ou de leurs représentants⁵.

² La « partie importante » est atteinte lorsque l'activité de lobbyisme est menée par un membre du conseil d'administration ou un cadre de l'entreprise ou de l'organisation, lorsque l'activité de lobbyisme a un impact important pour l'entreprise ou l'organisation, ou encore lorsque l'ensemble des activités de lobbyisme effectuées pour le compte de l'entreprise ou de l'organisation à l'intérieur d'une année financière représente plus de 12 jours de travail.

³ Ibid

⁴ Afin de déterminer si un OBNL est visé par la Loi, le commissaire au lobbyisme a préparé un tableau synoptique disponible sur son site Internet <http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/File/Tableau%20OBNL.pdf>.

⁵ Un représentant d'une entreprise à but lucratif agit au nom et pour le compte de cette entreprise.

Exemple : un président d'une association regroupant des papetières rencontre le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques pour qu'une orientation soit prise dans la Politique nationale de l'eau afin d'éviter que des redevances supplémentaires ne soient imposées aux papetières.

1.4 Les activités de lobbyisme

Une activité de lobbyisme est toute communication orale ou écrite effectuée auprès d'un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer, ou susceptible d'influencer, la prise de décision relativement à⁶ :

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

Exemples :

Un urbaniste fait des démarches, au nom d'un client, auprès d'un conseiller municipal pour obtenir une modification à un règlement d'urbanisme afin de permettre l'implantation d'une usine.

Un lobbyiste d'organisation fait parvenir une lettre à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale afin de faire modifier la Loi sur le régime de rentes du Québec.

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

Exemples :

Un consultant fait des démarches auprès d'un maire en vue de le persuader d'accorder les autorisations nécessaires à son client afin de permettre le développement de terrains résidentiels.

Un ingénieur fait des démarches auprès d'un fonctionnaire du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques afin de faciliter l'obtention d'un certificat d'autorisation requis en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement pour entreprendre l'exploitation d'une industrie.

- 3° l'attribution d'un contrat, autrement qu'en réponse à un appel d'offres public⁷, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire;

Exemples :

Un président d'une chambre de commerce fait des représentations auprès des membres du conseil d'une municipalité afin d'obtenir une subvention pour la mise en place d'un programme de fidélisation de la clientèle au bénéfice des commerçants locaux.

Un président d'entreprise fait des représentations auprès d'un gestionnaire du ministère des Transports dans le but de faire octroyer à son entreprise un contrat de services.

⁶ Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, préc., note 1, art. 2.

⁷ Selon le commissaire au lobbyisme, sont considérées comme des activités de lobbyisme les communications faites hors du cadre de la procédure d'appel d'offres public, telles les communications faites en vue de faire modifier le contenu d'un appel d'offres, les critères d'admissibilité, etc.

4° la nomination d'un administrateur public au sens de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (membre d'un conseil d'administration ou membre d'un organisme du gouvernement) ou à celle d'un administrateur d'État (secrétaires généraux et secrétaires du Conseil exécutif et du Conseil du trésor, ainsi que les sous-ministres).

Exemples :

Un représentant du Conseil du patronat fait des représentations auprès du sous-ministre du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale afin qu'un de ses membres soit nommé sur le conseil d'administration du Conseil de gestion de l'assurance parentale.

Un lobbyiste-conseil fait des représentations auprès du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport en vue de proposer que son client soit retenu à titre de membre du conseil d'administration de l'Université du Québec.

Le fait, pour un lobbyiste, de convenir pour un tiers d'une entrevue avec un titulaire d'une charge publique est assimilé à une activité de lobbyisme, dans la mesure où cette entrevue porte sur l'un ou l'autre des objets énumérés aux quatre paragraphes ci-dessus.

1.5 Des activités non visées par la Loi

La Loi ne s'applique pas aux représentations faites dans le cadre :

- de procédures judiciaires ou juridictionnelles ou préalablement à de telles procédures;
- d'une commission parlementaire de l'Assemblée nationale ou d'une séance publique d'une municipalité ou d'un organisme municipal;
- de procédures publiques, comme par exemple une audience publique tenue par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), ou connues du public, comme la publication d'un projet de règlement dans la *Gazette officielle* en vertu de la Loi sur les règlements;
- de négociations des conditions d'exécution d'un contrat après que celui-ci ait été attribué. La Loi s'applique cependant aux discussions portant sur des modifications importantes à celui-ci ou encore relatives à son renouvellement;
- de négociations d'un contrat individuel ou collectif de travail.

En outre, elle ne s'applique pas notamment aux représentations faites :

- par un citoyen agissant en son nom et pour son propre compte. Si le citoyen agit pour le compte de son entreprise, la Loi s'applique;
- par les titulaires de charges publiques dans le cadre de leurs attributions;
- dans le seul but de faire connaître, en dehors d'un processus d'attribution d'un contrat, l'existence ou les caractéristiques d'un produit ou d'un service;
- en réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique. La Loi s'applique cependant aux représentations qui débordent la question posée ou la demande formulée;
- par une personne qui participe aux travaux d'un comité consultatif lorsque lesdites représentations sont sollicitées par un titulaire d'une charge publique au moyen d'un écrit qui permet d'identifier avec précision la nature du mandat confié à ce comité consultatif et les sujets qui seront discutés dans le cadre des travaux de celui-ci.

Enfin, ne constituent pas des activités de lobbying :

- les communications ayant pour seul objet de s'enquérir des droits et obligations d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation;
- le simple fait de demander un permis, une licence, un certificat, une autre autorisation, une subvention ou un autre avantage pécuniaire ou encore le simple fait de fournir les documents ou les renseignements requis pour le traitement de cette demande.

PARTIE 2 LES OBLIGATIONS DES LOBBYISTES

2.1 S'inscrire au registre des lobbyistes et respecter le Code de déontologie des lobbyistes

Tout lobbyiste visé par la Loi doit être inscrit au registre des lobbyistes dans les délais prévus par la Loi. Il doit en outre respecter les autres dispositions de la Loi et celles du Code de déontologie des lobbyistes.

La déclaration d'un lobbyiste au registre doit contenir tous les renseignements prévus aux articles 9 et 10 de la Loi, notamment l'objet des activités de lobbyisme, le nom des institutions publiques avec qui le lobbyiste compte communiquer ou a déjà communiqué, la période couverte par l'exercice de ces activités. Toute déclaration au registre doit être mise à jour lorsque des changements surviennent en cours d'année et elle doit être renouvelée annuellement.

Le Code de déontologie des lobbyistes édicte les normes de conduite devant guider les lobbyistes pour assurer le sain exercice de leurs activités. Ce code énonce les valeurs et précise les obligations des lobbyistes dans leurs relations avec les titulaires de charges publiques au regard du respect des institutions, de l'honnêteté, de l'intégrité ainsi que du professionnalisme.

2.2 Collaborer avec le commissaire au lobbyisme et ne pas entraver son action

Dans le cadre d'une inspection ou d'une enquête, le lobbyiste a l'obligation de collaborer avec le commissaire au lobbyisme ou ses représentants et ne peut entraver leur action sous peine de sanction.

2.3 Respecter les règles à l'égard des actes interdits

Les articles 25 à 32 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme énoncent une série d'actes interdits, notamment :

- l'exercice d'activités de lobbyisme sans être inscrit au registre des lobbyistes;
- l'exercice d'activités de lobbyisme, pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise, moyennant :
 - une contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou subordonnée au degré de succès des activités de lobbyisme;
 - une contrepartie provenant d'une subvention ou d'un prêt obtenu grâce aux activités de lobbyisme.
- l'exercice de certaines activités de lobbyisme lorsque le lobbyiste a déjà été titulaire d'une charge publique.

Un manquement aux obligations décrites aux sections 2.1, 2.2 et 2.3 peut conduire notamment à des poursuites pénales.

PARTIE 3 LES POUVOIRS DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME

Pour mener à bien son mandat de surveillance et de contrôle, le commissaire au lobbyisme est investi de pouvoirs d'inspection et d'enquête⁸ qu'il peut exercer de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement.

3.1 Les pouvoirs d'inspection

Le commissaire au lobbyisme ou l'inspecteur autorisé par lui peut :

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

3.2 Les pouvoirs d'enquête

L'article 39 de la Loi prévoit que le commissaire au lobbyisme peut faire des enquêtes de sa propre initiative ou sur demande, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à une disposition de la Loi ou du Code. Il peut également autoriser spécialement toute personne à faire de telles enquêtes.

Le commissaire au lobbyisme et les personnes autorisées à faire des enquêtes sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête⁹, sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement. Ils peuvent notamment :

- utiliser tous les moyens légaux qu'ils jugent les meilleurs afin de s'enquérir des choses dont l'investigation leur a été déférée;
- par assignation sous leur signature, requérir la comparution devant eux de toute personne dont le témoignage peut se rapporter au sujet de l'enquête;
- contraindre toute personne à déposer devant eux les livres, papiers, documents et écrits qu'ils jugent nécessaires pour la poursuite de l'enquête.

Lorsqu'une personne est assignée à comparaître et à produire des documents et qu'elle refuse de prêter serment, omet ou refuse de témoigner ou de répondre aux questions ou refuse de produire les papiers, livres, documents ou écrits dont la production est jugée nécessaire, elle commet un outrage au tribunal qui est passible d'une amende n'excédant pas 5 000 \$¹⁰.

⁸ Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, préc., note 1, art. 39 et suivants.

⁹ Loi sur les commissions d'enquête, RLRQ, chapitre C-37.

¹⁰ *Ibid*, art. 11 et 12 et Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, préc., note 1, art. 40.

PARTIE 4 LES SANCTIONS

Pour assurer le respect de la Loi et du Code, le législateur a prévu des sanctions d'ordre pénal, civil et disciplinaire.

4.1 Les sanctions pénales

Lorsqu'il constate un manquement à la Loi ou au Code, le commissaire au lobbying soumet, en vertu de l'article 43 de la Loi, un rapport d'enquête au Directeur des poursuites criminelles et pénales qui peut décider d'intenter des poursuites. Toute infraction est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 25 000 \$ et peut être portée au double en cas de récidive¹¹.

4.2 La réclamation d'une contrepartie

L'article 58 de la Loi prévoit que sur réception d'un rapport d'enquête du commissaire au lobbying dans lequel celui-ci constate un manquement à la Loi ou au Code de déontologie des lobbyistes, le Procureur général peut réclamer du lobbyiste fautif la valeur de toute contrepartie qui lui a été payée ou qui lui est payable en raison des activités ayant donné lieu au manquement.

4.3 Les mesures disciplinaires

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying permet au commissaire au lobbying d'imposer des mesures disciplinaires à un lobbyiste s'il constate que ce dernier manque de façon grave ou répétée à ses obligations¹². Ces mesures consistent en l'interdiction de s'inscrire au registre des lobbyistes ou en la radiation de toute inscription à ce registre, ce qui aura pour effet de lui interdire la pratique d'activités de lobbying pendant une période n'excédant pas un an. Tout exercice d'une activité de lobbying pendant une période d'interdiction est passible d'une amende de 5 000 \$ à 25 000 \$.

¹¹ Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying, préc., note 1, art. 60 et suivants.

¹² *Ibid*, art. 53 et suivants.