

GUIDE DE FORMATION À L'INTENTION DES JURISTES

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 : 1 800 297-5762

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

Le présent document ne constitue pas un avis du commissaire au lobbyisme au sens de l'article 52 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.

La forme masculine désigne aussi bien les hommes que les femmes.

Québec, février 2013

© 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 CONTEXTE	7
1.2 PRINCIPES ET OBJECTIFS DE LA LOI.....	10
1.3 ACTEURS	11
1.4 PERSONNES NON VISÉES PAR LA LOI	13
PARTIE 2 LES ACTIVITÉS DE LOBBYISME	15
2.1 DÉFINITION	15
2.2 DÉCISIONS VISÉES PAR LA LOI.....	16
2.2.1 <i>Proposition législative ou réglementaire, résolution, orientation, programme ou plan d'action</i>	16
2.2.2 <i>Permis, licence, certificat ou autre autorisation</i>	17
2.2.3 <i>Contrat, subvention ou autre avantage pécuniaire</i>	17
2.2.3.1 Attribution d'un contrat autrement qu'en réponse à un appel d'offres public	18
2.2.3.2 Attribution d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire.....	18
2.2.3.3 Attribution d'une autre forme de prestation déterminée par règlement du gouvernement ...	19
2.2.4 <i>Nomination de certains administrateurs publics</i>	19
2.2.5 <i>Convenir d'une entrevue avec un titulaire d'une charge publique</i>	20
2.3 ACTIVITÉS DE LOBBYISME NON VISÉES PAR LA LOI	21
2.3.1 <i>Procédures judiciaires ou juridictionnelles</i>	21
2.3.2 <i>Commission parlementaire ou séance publique d'une municipalité ou d'un organisme municipal</i>	22
2.3.3 <i>Procédures publiques ou connues du public</i>	23
2.3.4 <i>Pouvoir lié quant à une autorisation, un contrat, une subvention ou un autre avantage pécuniaire</i>	24
2.3.5 <i>Existence d'un produit ou d'un service</i>	24
2.3.6 <i>Conditions d'exécution d'un contrat</i>	25
2.3.7 <i>Contrat individuel ou collectif de travail</i>	25
2.3.8 <i>Représentations concernant les lois professionnelles</i>	26
2.3.9 <i>Représentations faites par les titulaires de charges publiques</i>	26
2.3.10 <i>Demande écrite d'un titulaire d'une charge publique</i>	27
2.3.11 <i>Risque pour la sécurité</i>	28
2.3.12 <i>Information sur les droits et obligations d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation</i>	28
2.3.13 <i>Dépôt d'une demande et renseignements concernant le traitement de celle-ci</i>	28
PARTIE 3 LES LOBBYISTES	29
3.1 CATÉGORIES DE LOBBYISTES.....	29
3.1.1 <i>Lobbyiste-conseil</i>	29
3.1.2 <i>Lobbyiste d'entreprise</i>	30
3.1.3 <i>Lobbyiste d'organisation</i>	30
3.1.4 <i>La notion de « partie importante »</i>	31
3.2 PERSONNES NON CONSIDÉRÉES COMME LOBBYISTES PAR LA LOI	32
3.3 OBLIGATIONS DES LOBBYISTES.....	33
3.3.1 <i>Être inscrit au registre des lobbyistes</i>	33
3.3.2 <i>Respecter le Code de déontologie des lobbyistes</i>	34
PARTIE 4 LES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES	35
4.1 TITULAIRES ASSUJETTIS	35

4.1.1	<i>Institutions parlementaires et gouvernementales</i>	35
4.1.2	<i>Institutions municipales</i>	35
4.2	RESPONSABILITÉS ET OBLIGATIONS DES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES	36
4.2.1	<i>S'assurer de la conformité des communications d'influence</i>	36
4.2.2	<i>Collaborer avec le Commissaire au lobbyisme et ne pas entraver son action</i>	38
4.2.3	<i>Règles d'après-mandat</i>	38
4.2.4	<i>Autres obligations pour les titulaires de charges publiques</i>	38
4.2.5	<i>L'éthique en complément</i>	39
PARTIE 5	LES ACTES INTERDITS	41
5.1	EFFECTUER DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME SANS ÊTRE INSCRIT	41
5.2	CONTREPARTIE CONDITIONNELLE OU PROVENANT D'UNE SUBVENTION	43
5.3	S'ATTRIBUER UN CONTRAT, UNE SUBVENTION OU UNE AUTRE FORME DE PRESTATION	44
5.4	RESTRICTIONS À L'EXERCICE D'ACTIVITÉS DE LOBBYISME PAR LES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES QUI CESSENT D'EXERCER LEURS FONCTIONS	44
5.4.1	<i>Obligation de confidentialité</i>	45
5.4.2	<i>Interdiction de tirer un avantage indu</i>	46
5.4.3	<i>Interdiction d'agir relativement à une opération antérieure</i>	46
5.4.4	<i>Interdictions spécifiques à certains titulaires de charges publiques</i>	46
5.4.4.1	Interdiction d'agir comme lobbyiste-conseil.....	46
5.4.4.2	Interdiction d'agir comme lobbyiste	47
PARTIE 6	LE CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES	49
6.1	PRINCIPES ET OBJET	49
6.2	DEVOIRS ET OBLIGATIONS DU LOBBYISTE	50
6.2.1	<i>Respect des institutions</i>	50
6.2.2	<i>Honnêteté et intégrité</i>	50
6.2.3	<i>Professionalisme</i>	51
6.3	CARACTÈRE CONTRAIGNANT DU CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES	52
PARTIE 7	LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC	53
7.1	NOMINATION	53
7.2	MANDAT ET POUVOIRS.....	53
7.2.1	<i>Donner et publier des avis</i>	54
7.2.2	<i>Émettre des ordonnances de confidentialité</i>	56
7.2.3	<i>Prendre des mesures disciplinaires</i>	58
7.2.4	<i>Faire des inspections et des enquêtes</i>	58
7.2.4.1	Les pouvoirs d'inspection.....	59
7.2.4.2	Les pouvoirs d'enquête	59
7.3	IMMUNITÉS ET NON-CONTRAIGNABILITÉ	60
7.4	EFFECTIFS, PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES ET RAPPORTS D'ACTIVITÉ.....	61
7.5	INFORMATION ET SENSIBILISATION	61
PARTIE 8	LES SANCTIONS	63
8.1	MESURES DISCIPLINAIRES	63
8.2	RÉCLAMATION DE LA CONTREPARTIE	64
8.3	SANCTIONS PÉNALES	65
PARTIE 9	LE REGISTRE DES LOBBYISTES	67
9.1	CONSERVATEUR DU REGISTRE DES LOBBYISTES.....	67
9.2	INSCRIPTION AU REGISTRE DES LOBBYISTES	68
9.2.1	<i>Déclaration initiale</i>	68
9.2.1.1	Lobbyiste-conseil	68

9.2.1.2	Lobbyiste d'entreprise et lobbyiste d'organisation.....	71
9.2.2	<i>Mise à jour</i>	73
9.2.3	<i>Renouvellement</i>	74
9.3	MODALITÉS D'INSCRIPTION	74
9.3.1	<i>Moyen électronique</i>	75
9.3.2	<i>Support papier</i>	76
PARTIE 10	AU-DELÀ DE LA LOI ET DES NORMES : L'ÉTHIQUE	77
PARTIE 11	AIDE-MÉMOIRE POUR S'ASSURER DU RESPECT DE LA LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME	81

Mot du commissaire au lobbyisme

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

De par la diversité des mandats qui leur sont confiés et leurs responsabilités dans toutes les sphères d'activités de la société québécoise, ils sont des acteurs importants sur la scène publique. Beaucoup sont appelés à représenter ou à faire valoir les intérêts de leurs clients ou de l'entreprise ou de l'organisation pour lesquels ils travaillent auprès de personnes assumant diverses fonctions au sein des institutions parlementaires, gouvernementales ou municipales. Certains, qui exercent leur profession dans les secteurs public ou parapublic, se retrouvent fréquemment dans des situations où ils doivent conseiller des personnes qui font l'objet de communications d'influence. D'autres, enfin, assument des charges publiques et deviennent donc à ce titre susceptibles de faire eux-mêmes l'objet de telles communications.

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 dix ans, cette loi est encore mal connue. Il en est de même du *Code de déontologie des lobbyistes* adopté suivant ses dispositions.

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 de nouvelles 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.

C'est avec beaucoup d'enthousiasme que nous avons préparé cette formation à l'intention des juristes. Elle leur permettra, quels que soient leurs secteurs d'activités, d'approfondir ce domaine de droit et 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'.

François Casgrain, avocat

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

1.1 Contexte

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

Malheureusement, bien que les activités de lobbyisme soient largement répandues et tout à fait légitimes, elles font l'objet d'une perception négative ou erronée. Les termes qui y sont associés, comme « lobbyisme » et « lobbyiste », ont une connotation trop souvent péjorative. Plusieurs croient que le lobbyisme est une activité plus ou moins licite, qui s'exerce derrière des portes closes, et qui a pour but de convaincre un décideur public de prendre des décisions qui favoriseront son client, son entreprise ou son groupement en contrepartie d'une généreuse contribution financière. D'autres croient que les lobbyistes sont nécessairement des personnes qui exercent cette profession à temps plein ou qui sont membres d'une association qui les représente.

Cette méconnaissance de la réalité du lobbyisme contribue pour beaucoup à la perception négative que l'on en a et à la difficulté, pour ceux qui en font, à pleinement l'assumer. Cet état de fait entraîne un manque de transparence associé aux activités de lobbyisme. Ainsi, la crainte d'être « identifié comme lobbyiste », ou de « faire ouvertement du lobbyisme », entraîne une négation du phénomène, comme s'il s'agissait là d'une pratique douteuse envers laquelle personne n'a intérêt à être associé! Il n'est d'ailleurs pas rare d'entendre sur la place publique des commentaires du genre « notre organisation ne fait pas de lobbyisme » ou encore « nous ne faisons pas affaire avec des lobbyistes ».

Pourtant, l'un des principes fondamentaux à la base de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*¹ (la Loi), est exprimé en son premier article : « le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales ». La reconnaissance de la légitimité du lobbyisme est

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

donc un élément essentiel qui sous-tend l'ensemble des normes législatives et réglementaires qui en encadrent l'exercice.

Alors, qu'est-ce au juste que le lobbying? Selon l'Office québécois de la langue française, faire du lobbying consiste à « exercer des pressions systématiques et concertées pour gagner l'appui de politiciens ou de médias à une cause ou à des intérêts particuliers »².

Selon l'*Oxford English Dictionary*³, le terme *lobby* serait utilisé depuis 1640 pour désigner l'antichambre de la Chambre des communes britannique où les politiciens se rencontraient pour discuter affaires avec des pétitionnaires. Aux États-Unis, ce serait en 1808 que ce même terme aurait commencé à être associé aux personnes qui tentent d'influencer une législation. L'utilisation de ce mot faisait référence à l'habitude qu'avaient certaines personnes de se réunir dans le grand hall d'entrée du Capitole à Washington — la Chambre des représentants et le Sénat leur étant interdits — afin d'en influencer les membres. Selon ce dictionnaire, le verbe *to lobby* (faire du lobbying) aurait été employé pour la première fois vers 1850; le mot *lobbyist* aurait, quant à lui, fait son apparition vers 1863.

Le lobbying est souvent qualifié de deuxième plus vieux métier du monde⁴. Dès lors qu'une personne a été titulaire d'un pouvoir réel, on présume que quelqu'un a tenté d'influencer ses décisions.

Aux États-Unis, la Chambre des représentants adopte, dès 1876, une résolution requérant l'inscription des lobbyistes auprès de son secrétaire. Cette décision ne s'est toutefois appliquée que pour la session parlementaire en cours⁵.

Il faudra attendre un demi-siècle pour que le gouvernement fédéral américain adopte des lois encadrant les activités de lobbying (soit en 1938⁶ et en 1946⁷).

² *Grand dictionnaire terminologique*, < <http://www.granddictionnaire.com> > (consulté le 21 janvier 2013).

³ *The Compact Edition of the Oxford English Dictionary*, Oxford, Oxford University Press, 1971, p. 376.

⁴ André OUIMET, « La pratique du lobbying et le droit de savoir », dans S.F.P.B.Q., Barreau du Québec, vol. 212, *Développements récents en droit de l'accès à l'information*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 183 et ss.

⁵ « History of the Lobbying Disclosure Act », Public Citizen, 26 juillet 2005 < <http://www.cleanupwashington.org/lobbying/page.cfm?pageid=38> > (consulté le 21 janvier 2013).

⁶ *Foreign Agents Registration Act de 1938*, 22 U.S.C, ch. 11. Oblige les lobbyistes représentant des intérêts étrangers à déclarer certaines informations auprès du Département de la Justice.

⁷ *Federal Regulation of lobbying Act*. À ce sujet voir : « History of the Lobbying Disclosure Act », préc, note 5. Aujourd'hui cette loi a été remplacée par *Lobbying and Disclosure Act*, 2 U.S.C, chapter 26 (1995), < <http://www.law.cornell.edu/uscode/> > < <http://www.law.cornell.edu/uscode/> > (consulté le 21 janvier 2013).

La plupart des États se sont dotés d'une loi encadrant les activités de lobbying. Plusieurs grandes villes américaines dont entre autres Chicago, Cincinnati, Denver, Los Angeles, New York, Philadelphie, San Francisco, Seattle et certains *counties* comme le *Cook County* et le *King County* ont également adopté des mesures à cet effet, lesquelles, très souvent, comprennent aussi des règles de déontologie et de divulgation.

De même, la Lituanie, la Pologne, la Slovénie, le Royaume-Uni, l'Australie et Israël ont adopté des lois et des règlements visant l'encadrement des communications d'influence⁸. Le Parlement européen, l'Union européenne, le Parlement fédéral allemand et le Bureau de l'Assemblée nationale française ont également adopté certaines règles afin d'encadrer les activités d'influence faites auprès de leurs membres. D'autres pays tels l'Italie, la Corée du Sud, le Mexique, le Chili, la Norvège, la République tchèque et la République slovaque songent à adopter des règles encadrant le lobbying⁹.

Au sein même de la fédération canadienne, le gouvernement fédéral (1985)¹⁰, l'Ontario (1998), la Colombie-Britannique (2001), la Nouvelle-Écosse (2001), Terre-Neuve-et-Labrador (2004), l'Alberta (2007) et le Manitoba (*loi adoptée en 2008 mais entrée en vigueur seulement en 2012*) ont également adopté des lois encadrant les activités de lobbying¹¹. Au niveau municipal, la Ville de Toronto (2007)¹² et la Ville d'Ottawa (2012) ont adopté une réglementation encadrant le lobbying et depuis 2008, la loi de Terre-Neuve-et-Labrador assujettit également les communications d'influence effectuées auprès des titulaires de charges publiques de la Ville de St. John.

Au Québec, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en juin 2002 et elle est entrée en vigueur le 13 juin de cette même année¹³. Il faut toutefois souligner que les questions relatives au lobbying faisaient l'objet de préoccupations bien avant l'adoption de cette loi.

⁸ SUZANNE MULCAHY, *Money, politics, power: corruption risks in Europe*, Transparency International, 2012, 59 p., à la p. 29.

OCDE, *Transparence et Intégrité dans les pratiques de Lobbying*, Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), 2010,
< <http://www.oecd.org/dataoecd/39/44/44655353.pdf> > (consulté le 21 janvier 2013).

⁹ OCDE, *Transparence et Intégrité dans les pratiques de Lobbying*, préc., note 8.

¹⁰ La loi fédérale a été modifiée depuis 1985. Les dernières modifications majeures sont entrées en vigueur en 2008.

¹¹ *Loi sur le lobbying*, L.R.C. 1985, c. 44 (4^e supp.); *Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes*, L.O. 1998, c. 27 (Ontario); *Lobbyists Registration Act*, S.B.C. 2001, c. 42 (Colombie-Britannique); *Lobbyists' Registration Act*, S.N.S. 2001, c. 34 (Nouvelle-Écosse); *An Act to Provide for the Registration of Lobbyists*, S.N.L. 2004, c. L-24.1 (Terre-Neuve-et-Labrador); *Lobbyists Act*, S.A. 2007, c. L-20.5 (Alberta); *Loi sur l'inscription des lobbyistes*, SM 2008, c. 43, annexe A (Manitoba).

¹² *Toronto Municipal Code*, c. 140, « Lobbying ».

¹³ À l'exception des dispositions relatives à l'inscription sur le registre des lobbyistes, lesquelles sont entrées en vigueur le 28 novembre 2002; Décret 1100-2002 *concernant la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying. Entrée en vigueur de certaines dispositions*, (2002) 39 G.O. II, 6363.

En effet, deux rapports avaient été rendus publics sur cette question. Le premier, en 1995 — préparé par le Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics¹⁴ — recommandait que « le lobbying fasse l'objet d'une démarche complémentaire de la part du gouvernement de façon à ce que soit étudiée la question de la pertinence et des modalités d'un encadrement juridique spécifique à cette activité ». Un second rapport, produit en 1998 dans le cadre d'un mandat d'initiative sur le lobbying de la Commission des finances publiques, concluait que la recherche de la transparence justifiait une action dans ce domaine¹⁵.

À la suite de l'adoption de la loi québécoise, le registre des lobbyistes est entré en opération en novembre 2002.

En mars 2010, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*¹⁶ a été sanctionnée. En vertu de celle-ci, toutes les municipalités du Québec ont dû se doter, pour le 1^{er} septembre 2010, d'une politique de gestion contractuelle qui, entre autres, prévoit obligatoirement des mesures visant à assurer le respect de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* et du *Code de déontologie des lobbyistes*¹⁷.

1.2 Principes et objectifs de la Loi

Deux principes fondamentaux sont à la base de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* :

- **la reconnaissance de la légitimité du lobbying** : le lobbying constitue un moyen légitime d'accéder aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales;
- **le droit à l'information** : il est dans l'intérêt du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions publiques et à quel sujet.

¹⁴ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉTHIQUE, LA PROBITÉ ET L'INTÉGRITÉ DES ADMINISTRATEURS PUBLICS, *Éthique, probité et intégrité des administrateurs publics*, Québec, ministère de la Justice du Québec, 1995, 180 p.

¹⁵ COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES, *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité de lobbying au Québec : Rapport d'étape sur les travaux de la Commission relatifs à l'examen de l'activité du lobbying au Québec*, Assemblée nationale, juin 1998.

¹⁶ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, L.Q. 2010, chapitre 1.

¹⁷ *Code de déontologie des lobbyistes*, (2004) 7 G.O. II, 1259 [c. T-11.011, r.2].

Ces deux principes sont cristallisés dans le premier article de cette loi, qui se lit comme suit :

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

Tout en s'appuyant sur les deux principes présentés, la Loi poursuit deux objectifs énoncés au même article :

- **la transparence** : la Loi vise à assurer la transparence des activités de lobbying, par la mise en place d'un registre des lobbyistes;
- **le sain exercice des activités de lobbying** : la Loi vise à assurer le sain exercice des activités de lobbying, en imposant certaines règles de conduite aux lobbyistes et en prévoyant l'adoption d'un code de déontologie régissant les activités des lobbyistes¹⁸.

Au-delà de ces principes et objectifs, cette loi existe afin de préserver la confiance du public envers les institutions et les titulaires de charges publiques, ce qui implique la nécessaire adhésion de ces derniers à ces principes et à l'atteinte de ces objectifs. La confiance du public est un ingrédient essentiel à l'exercice et au maintien d'une saine démocratie.

1.3 Acteurs

Le premier article de cette loi détermine également les trois principaux acteurs :

- les titulaires de charges publiques;
- les lobbyistes;
- le public.

Les professeurs Henri Brun et Guy Tremblay se sont penchés sur l'analyse de la nature juridique de la Loi¹⁹. Selon eux, bien que cette loi n'ait pas le caractère prépondérant

¹⁸ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying, préc.*, note 1, art. 36 à 38.

¹⁹ Henri BRUN et Guy TREMBLAY, « Le droit de savoir qui cherche à influencer le gouvernement : un droit fondamental », 2006, vol. 8, fascicule 1, *Revue Éthique publique*, p. 123-136.

conféré aux chartes des droits et libertés de la personne, elle aurait néanmoins des assises constitutionnelles en raison de l'objectif de transparence qu'elle poursuit puisqu'elle garantit « un droit qu'on peut qualifier de fondamental, le droit du public de savoir qui cherche à influencer le gouvernement »²⁰.

Nous reprenons ici un extrait fort pertinent de ces auteurs :

« Qu'elle soit ainsi directe ou représentative, institutionnelle ou participative, la démocratie ne peut cependant se réaliser que si le peuple souverain se trouve informé de l'état de la chose publique (de la république) et du sens des choix auxquels l'État se trouve confronté. Cette information postule l'accès général à des renseignements, mais aussi le droit des citoyens à la transparence : l'activité gouvernementale ne doit pouvoir être tenue secrète qu'en cas de stricte nécessité. Et au cœur de ce droit essentiel à l'information doit figurer le droit du peuple de savoir comment sont prises les décisions et, partant, de connaître ceux et celles qui cherchent, par leurs activités de lobbyisme, à exercer une influence sur le processus décisionnel du gouvernement²¹.

(Nos soulignés.)

Selon ces auteurs, il s'agit d'une loi de mise en œuvre de plusieurs droits et principes fondamentaux garantis par les chartes : le droit à l'information²², le droit à la liberté d'expression²³, le droit de voter²⁴ et le principe de « gouvernement responsable » à la base de notre droit constitutionnel²⁵.

Le commissaire au lobbyisme partage l'opinion de ces auteurs quant à la place importante que prend la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* dans le corpus législatif québécois, que nous situons directement dans le sillon de la Constitution canadienne et des chartes des droits et libertés de la personne.

Tous les acteurs de la société doivent souscrire à l'atteinte des objectifs de transparence et de saine pratique des activités de lobbyisme poursuivis par cette loi. Celle-ci interpelle de manière particulière tous les praticiens du droit qui ont été formés pour veiller au respect de la loi et au respect des droits fondamentaux des citoyens. Leur contribution est donc extrêmement importante pour l'atteinte des objectifs qu'elle poursuit.

²⁰ *Id.*, p. 124.

²¹ *Id.*

²² *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 44.

²³ *Id.*, art. 3; *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.U.)], art. 2b).

²⁴ *Charte canadienne des droits et libertés*, préc., note 23, art. 3; *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 22, art. 22.

²⁵ H. BRUN et G. TREMBLAY, préc., note 19, p. 125.

1.4 Personnes non visées par la Loi

L'article 7 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* prévoit que celle-ci ne s'applique pas à certaines catégories de personnes, lorsqu'elles agissent dans le cadre de leurs attributions. Il s'agit :

- des sénateurs, députés fédéraux, députés d'une autre province, conseillers ou députés territoriaux, ainsi que des membres de leur personnel;
- des employés du gouvernement du Canada, d'une autre province ou d'un territoire;
- des membres du conseil d'une bande, au sens de la *Loi sur les Indiens*²⁶, d'un conseil d'une bande indienne constituée aux termes d'une loi fédérale, ainsi que des membres du personnel de ces personnes ou conseils;
- des agents diplomatiques, fonctionnaires consulaires et représentants officiels au Canada d'un gouvernement étranger;
- des employés d'une agence spécialisée des Nations Unies au Canada ou d'une autre organisation internationale gouvernementale à qui des privilèges et immunités sont accordés par la Loi;
- des représentants officiels au Québec du gouvernement d'une province, d'un État ou d'une division similaire d'un État étranger.

En conséquence, ne sont pas considérées comme lobbyistes, des personnes agissant de façon officielle pour le compte d'autres gouvernements ou au niveau diplomatique.

²⁶ *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, c. I-5.

PARTIE 2 LES ACTIVITÉS DE LOBBYISME

Pour que la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* s'applique, il faut être en présence de trois éléments : il faut que des **activités de lobbyisme** soient exercées par un **lobbyiste** auprès d'un **titulaire d'une charge publique**.

La présente partie examine la composante initiale, soit la notion « d'activités de lobbyisme ».

2.1 Définition

L'article 2 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* définit ce que sont des activités de lobbyisme :

« 2. Constituent des activités de lobbyisme au sens de la présente loi toutes les communications orales ou écrites avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou pouvant raisonnablement être considérées, par la personne qui les initie, comme étant susceptibles d'influencer la prise de décisions relativement :

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

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

3° à l'attribution d'un contrat, autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire, ou à l'attribution d'une autre forme de prestation déterminée par règlement du gouvernement;

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

Le fait, pour un lobbyiste, de convenir pour un tiers d'une entrevue avec le titulaire d'une charge publique est assimilé à une activité de lobbyisme. »

Selon cet article, trois conditions sont nécessaires pour qu'il s'agisse d'activités de lobbyisme visées par la Loi :

- 1) une communication, orale ou écrite, avec un titulaire d'une charge publique
- 2) en vue d'influencer ou étant susceptible d'influencer
- 3) une décision portant sur l'un des objets énumérés à cet article.

Le fait que la communication soit faite dans un but de protection du public n'a pas pour effet d'exclure celle-ci de l'application de l'article 2 de la Loi²⁷.

2.2 Décisions visées par la Loi

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

En effet, les décisions visées par l'application de la Loi ne sont pas simplement celles visant une proposition législative ou réglementaire. Ce sont également les décisions relatives, entre autres, à l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat, d'un contrat, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire.

2.2.1 Proposition législative ou réglementaire, résolution, orientation, programme ou plan d'action

Le paragraphe 1^o du premier alinéa de l'article 2 assujettit la prise de décisions portant sur l'élaboration, la présentation, la modification ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire, ou encore sur une résolution, une orientation, un programme ou un plan d'action²⁸ :

- Les propositions de nature réglementaire visent autant un règlement du gouvernement du Québec que celui d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement ou encore celui d'une municipalité;
- Le terme « résolution » est le mode d'expression usuel d'une décision prise par les administrations parlementaires, gouvernementales ou municipales (résolution de l'Assemblée nationale, d'un conseil d'administration ou d'une municipalité). Cette disposition vise normalement la résolution ayant une portée générale²⁹ plutôt que celle visant un individu³⁰;
- Le terme « programme » réfère à la définition qu'en donne l'Office québécois de la langue française; il s'agit « de mesures ou de projets coordonnés et soutenus finan-

²⁷ *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Mathieu*, 2011 QCCQ 12594. Le juge s'est prononcé à ce sujet en application des articles 23 et 62 du *Code des professions* (L.R.Q. c., C-26),

²⁸ L'expression « une proposition législative ou réglementaire, résolution, orientation, programme ou plan d'action » utilisée au paragraphe 1^o du premier alinéa de l'article 2 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying, Commissaire au lobbying du Québec 2005, Avis n^o 2005-01. Les avis du Commissaire sont en ligne au < <http://www.commissairelobby.qc.ca> > dans la section « Avis du commissaire au lobbying ».

²⁹ Par exemple la résolution d'un conseil municipal imposant un moratoire sur l'implantation de centres commerciaux à grandes surfaces.

³⁰ Par exemple la résolution d'un conseil municipal concernant l'engagement d'un professionnel à titre de salarié permanent.

cièrement par une autorité gouvernementale en vue d'atteindre des objectifs déterminés »;

- Le terme « plan d'action » vise les documents qui énoncent les actions à mener et les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés sur un sujet précis;
- Le terme « orientation » est un terme générique qui peut recouvrir différentes réalités. Il vise les choix qui orientent les actions tant au regard de l'adoption de lois, de règlements, de programmes ou de plans d'action qu'au regard de l'acquisition des biens et services. Il peut s'agir aussi de politiques administratives ou de guides à l'intention des fonctionnaires pour les assister dans leurs fonctions.

2.2.2 Permis, licence, certificat ou autre autorisation

Le paragraphe 2^o du premier alinéa de l'article 2 de la Loi assujettit la prise de décisions portant sur l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation.

Pour être visé par le paragraphe 2^o, le permis, la licence ou le certificat doit être de la nature d'une autorisation donnée par une administration publique, gouvernementale ou municipale, aux fins d'accomplir un acte ou d'exercer une activité qui serait autrement interdite. Une autorisation peut également prendre la forme d'un visa ou d'un enregistrement³¹.

L'autorisation se distingue de la simple reconnaissance, laquelle ne porte aucune permission d'accomplir un acte ou d'exercer une activité (par exemple le certificat de naissance ou attestation de conformité à la réglementation applicable). Le simple fait de remplir un formulaire de demande ou de fournir les documents ou renseignements requis pour le traitement d'une demande ne constitue pas une activité de lobbying³².

2.2.3 Contrat, subvention ou autre avantage pécuniaire

Le paragraphe 3^o du premier alinéa de l'article 2 de la Loi assujettit les décisions portant sur l'attribution d'un contrat, autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire, ou l'attribution d'une autre forme de prestation déterminée par règlement du gouvernement.

³¹ L'expression « l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation » utilisée au paragraphe 2^o du premier alinéa de l'article 2 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying, Commissaire au lobbying du Québec 2005, Avis n^o 2005-02.

³² *Id.*

2.2.3.1 Attribution d'un contrat autrement qu'en réponse à un appel d'offres public

L'expression « l'attribution d'un contrat autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public » vise les communications faites en vue d'influencer une décision relative à l'attribution d'un contrat dans le cadre d'un appel d'offres sur invitation, d'un contrat négocié ou d'un contrat de gré à gré³³. Il peut s'agir, par exemple :

- d'un contrat d'approvisionnement portant sur la fourniture de biens, de marchandises et le fait de prendre à bail des biens meubles;
- d'un contrat de services, y compris un service professionnel;
- d'un contrat d'entreprise qui consiste généralement en l'exécution de travaux par un entrepreneur qui réalise et dirige la construction, la réparation, la rénovation ou la restauration d'un ouvrage;
- d'un contrat de concession par lequel une personne exerce une activité de nature commerciale;
- d'un contrat de partenariat entre l'administration publique et l'entreprise privée en vue de fournir un service public;
- d'un contrat d'assurance.

Il peut également s'agir d'une entente visant l'utilisation d'un bien ou d'un terrain appartenant à un organisme public (notamment par l'obtention d'une concession, d'un bail, d'un droit de passage ou autre) ou encore en visant la vente.

Sont aussi des activités de lobbying visées par cette disposition, les communications faites antérieurement ou parallèlement à un appel d'offres public, telles les communications faites en vue de faire modifier le contenu de l'appel d'offres, les critères d'admissibilité, etc.

2.2.3.2 Attribution d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire

La subvention est une décision visée par le paragraphe 3^o. Il s'agit d'un transfert non remboursable de fonds publics en vue de favoriser l'activité à laquelle se livre une personne, une entreprise ou une organisation.

³³ L'expression « l'attribution d'un contrat autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public » utilisée au paragraphe 3^o du premier alinéa de l'article 2 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying, Commissaire au lobbying du Québec 2005, Avis n^o 2005-03.

L'expression « autre avantage pécuniaire » inclut, quant à elle, toute forme d'aide consentie par une administration publique visée par la Loi, notamment par voie de prêt, de garantie de prêt ou de cautionnement³⁴. Elle inclut aussi le financement sous forme de dette et la prise de participation dans le capital d'une entreprise lorsque cette prise de participation est davantage assimilable à une aide financière qu'à un investissement proprement dit.

L'expression ne vise toutefois pas une prestation versée à une personne physique (par exemple une indemnité de la CSST, de la SAAQ, une prestation d'aide financière de dernier recours, une allocation familiale, etc.)³⁵.

2.2.3.3 Attribution d'une autre forme de prestation déterminée par règlement du gouvernement

Le gouvernement peut, par règlement, viser d'autres formes de prestations à l'égard desquelles des décisions sont susceptibles d'être influencées. À ce jour, aucun règlement n'a été adopté à cet effet.

2.2.4 Nomination de certains administrateurs publics

Le paragraphe 4^o du premier alinéa de l'article 2 de la Loi prévoit que les activités de lobbying relatives à la nomination de personnes à certains postes précis sont assujetties. Il s'agit de la nomination d'un administrateur public au sens de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*³⁶ ou celle d'un sous-ministre ou autre titulaire d'un emploi visé à l'article 55 de la *Loi sur la fonction publique*³⁷ ou d'un emploi visé à l'article 57 de cette loi.

Voici une liste des postes visés :

- sous-ministre, sous-ministre associé ou sous-ministre adjoint ou une personne engagée à contrat pour être titulaire d'un tel emploi;
- secrétaire général, secrétaire général associé ou secrétaire adjoint du Conseil exécutif ou une personne engagée à contrat pour être titulaire d'un tel emploi;

³⁴ L'expression « autre avantage pécuniaire » utilisée au paragraphe 3^o du premier alinéa de l'article 2 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, Commissaire au lobbying du Québec 2004, Avis n^o 2004-01.

³⁵ *Id.*

³⁶ *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, L.R.Q., c. M-30.

³⁷ *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q., c. F-3.1.1.

- secrétaire, secrétaire associé ou secrétaire adjoint du Conseil du trésor ou une personne engagée à contrat pour être titulaire d'un tel emploi;
- membre du conseil d'administration et les membres d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement au sens de la *Loi sur le vérificateur général*³⁸ autre qu'une personne morale dont les actions comportant le droit de vote sont détenues à moins de 100 % par un organisme ou une entreprise lui-même visé par ce qui précède;
- titulaire d'une charge administrative prévue par une loi (par exemple, le poste de directeur général dont le titulaire est nommé par le gouvernement), dans un organisme ou une entreprise du gouvernement au sens de la *Loi sur le vérificateur général*;
- personne que le gouvernement ou un ministre nomme dans tout organisme ou entreprise autre qu'un :
 - organisme public au sens de la *Loi sur le vérificateur général*; ou un
 - organisme ou une entreprise du gouvernement.

(Comme par exemple les membres du conseil d'administration de l'Université du Québec nommés par le gouvernement ou les membres du conseil d'administration d'un collège d'enseignement général et professionnel nommés par la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport.)

2.2.5 Convenir d'une entrevue avec un titulaire d'une charge publique

Selon le deuxième alinéa de l'article 2 de la Loi, est également considéré comme une activité de lobbying, le fait de convenir pour un tiers d'une entrevue avec un titulaire d'une charge publique.

Pour être visée par la Loi, l'entrevue doit porter sur l'un des objets mentionnés aux paragraphes 1^o à 4^o du premier alinéa de l'article 2 de la Loi³⁹. En conséquence, le lobbyiste qui convient pour un tiers d'une entrevue avec un titulaire d'une charge publique devra connaître ou s'enquérir de l'objet de la communication pour déterminer son assujettissement à la Loi.

Dans le cadre d'un mandat ou d'un dossier, il se peut qu'un lobbyiste ait à faire le lien entre les décideurs publics et son client ou un représentant de l'entreprise ou de

³⁸ *Loi sur le vérificateur général*, L.R.Q., c. V-5.01.

³⁹ L'expression « le fait (...) de convenir pour un tiers d'une entrevue avec un titulaire d'une charge publique » utilisée au second alinéa de l'article 2 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, Commissaire au lobbying du Québec 2005, Avis n^o 2005-04.

l'organisation pour lequel il exerce un emploi ou une fonction. Dès lors que ce lobbyiste (ou une personne agissant sous son autorité) convient pour un de ceux-ci d'une rencontre avec le titulaire d'une charge publique, il s'agit d'une communication assimilée à une activité de lobbyisme⁴⁰.

L'expression « convenir d'une entrevue » doit être prise dans son sens usuel, soit celui d'arranger, d'arrêter, de fixer ou de régler une telle rencontre. Ainsi, pour que l'entrevue soit arrêtée, cela nécessite que tous les participants à celle-ci s'entendent de façon définitive sur la date et l'heure de cette entrevue. Pour ce faire, plusieurs gestes ainsi que plusieurs appels peuvent être nécessaires.

2.3 Activités de lobbyisme non visées par la Loi

Les articles 5 et 6 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* énumèrent des communications qui ne sont pas considérées comme des activités de lobbyisme.

Les exclusions prévues à l'article 5 de la Loi sont principalement fondées sur le fait qu'un autre mode de publicité assure la transparence des activités qui sont faites ou que l'intérêt public ne justifie pas une divulgation. Elles doivent être interprétées restrictivement puisqu'elles dérogent au principe fondamental de la transparence⁴¹.

2.3.1 Procédures judiciaires ou juridictionnelles

Le paragraphe 1^o de l'article 5 de la Loi exclut les représentations faites dans le cadre de procédures judiciaires ou juridictionnelles ou préalablement à de telles procédures.

On entend par « procédures judiciaires », les procédures qui mènent à des décisions rendues par des tribunaux judiciaires, dont la Cour d'appel, la Cour supérieure, la Cour du Québec et les cours municipales⁴².

Les « procédures juridictionnelles » sont celles qui mènent à des décisions d'organismes chargés de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative, comme par exemple le Tribunal administratif du Québec⁴³.

⁴⁰ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1, art. 2, al. 2.

⁴¹ COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, *Bâtir la confiance : Rapport du Commissaire au lobbyisme du Québec concernant la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, janvier 2008, 117 p.

⁴² L'expression « représentations faites dans le cadre de procédures judiciaires ou juridictionnelles ou préalablement à de telles procédures » utilisée au paragraphe 1^o de l'article 5 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, Commissaire au lobbyisme du Québec 2005, Avis n^o 2005-05.

⁴³ *Id.*

Les représentations faites auprès d'un titulaire d'une charge publique pour le compte d'une partie aux procédures, en vue de régler un litige à l'amiable sont considérées comme étant faites « dans le cadre de procédures judiciaires ou juridictionnelles ».

Finalement, sont « préalables à des procédures judiciaires ou juridictionnelles » les représentations faites auprès d'un titulaire d'une charge publique alors qu'il y a imminence de procédures judiciaires ou juridictionnelles. Ces représentations peuvent notamment être faites dans une mise en demeure ou dans le cadre d'une conciliation ou d'une médiation en vue d'éviter qu'un litige soit porté devant un tribunal.

Toutefois, la simple mention de la possibilité que des procédures soient prises n'est pas suffisante pour conclure à leur imminence.

2.3.2 Commission parlementaire ou séance publique d'une municipalité ou d'un organisme municipal

Le paragraphe 2^o de l'article 5 de la Loi exclut les représentations faites dans le cadre d'une commission parlementaire de l'Assemblée nationale ou d'une séance publique d'une municipalité ou d'un organisme municipal.

Ce paragraphe vise tant les représentations faites directement en commission parlementaire que celles faites suite à un avis — publié à la *Gazette officielle* et dans les journaux par le Secrétariat des commissions — invitant toute personne ou organisme qui le désire à lui transmettre, sur support papier ou électronique, un mémoire exprimant son opinion ou encore à lui adresser une demande d'intervention lors des auditions publiques sans transmettre de mémoire; une commission peut également procéder à des consultations en ligne, à son initiative ou sur ordonnance de l'Assemblée nationale.

N'entrent pas dans l'exception, les représentations faites à l'extérieur de ce cadre, comme les représentations faites directement auprès d'un ministre ou d'un député.

Une séance publique d'une municipalité comprend autant la période de questions prévue dans les lois municipales⁴⁴ lors des séances du conseil municipal ou lors de l'adoption du budget et du programme triennal d'immobilisations que toutes les séances publiques tenues par le conseil municipal, l'un de ses comités ou l'une de ses commissions (commission d'urbanisme, commission d'audiences publiques de Montréal, etc.).

⁴⁴ *Code municipal du Québec*, L.R.Q., c. 27.1, art. 150; *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. 29, art. 322.

Sont toutefois assujetties à la Loi, les communications d'influence faites auprès des titulaires de charges publiques municipales lorsque celles-ci n'ont pas lieu « dans le cadre » de ces séances publiques.

2.3.3 Procédures publiques ou connues du public

Le paragraphe 3^o de l'article 5 de la Loi exclut les représentations faites dans le cadre de procédures publiques ou connues du public à une personne ou à un organisme dont les pouvoirs ou la compétence sont conférés par une loi, un décret ou un arrêté ministériel :

- L'expression « procédures publiques » vise toute séance publique tenue notamment à des fins d'enquête, de consultation ou d'information (par exemple par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement);
- Les « procédures connues du public », à la différence des « procédures publiques », n'impliquent pas la tenue d'une séance publique. Elles constituent toutefois un moyen permettant à toute personne — selon un processus dont les modalités sont préétablies dans une loi ou un règlement — de prendre connaissance des informations pertinentes concernant une demande ou un projet en particulier et de faire valoir de façon éclairée son accord ou son opposition (par exemple la publication d'un projet de règlement dans la *Gazette officielle* en vertu de la *Loi sur les règlements*⁴⁵, la publication dans la *Gazette officielle* d'un avis par le ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs relativement à un projet de désignation d'un milieu naturel ou la publication dans la *Gazette officielle* par la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport d'un projet de lettres patentes supplémentaires relativement à un cégep)⁴⁶.

On ne peut conclure qu'une procédure est connue du public du seul fait que la demande auprès d'un titulaire d'une charge publique fait l'objet d'une publication ou d'une inscription sur un registre public (par exemple la tenue, par le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, d'un registre public des demandes de certificats d'autorisation)⁴⁷.

⁴⁵ *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1.

⁴⁶ L'expression « procédures publiques ou connues du public » utilisée au paragraphe 3^o de l'article 5 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, Commissaire au lobbyisme du Québec 2005, Avis n^o 2005-06.

⁴⁷ L'expression « procédures publiques ou connues du public » utilisée au paragraphe 3^o de l'article 5 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 46.

2.3.4 Pouvoir lié quant à une autorisation, un contrat, une subvention ou un autre avantage pécuniaire

Le paragraphe 4^o de l'article 5 de la Loi exclut les représentations faites, par une personne qui n'est pas un lobbyiste-conseil, relativement à l'attribution d'une forme de prestation visée aux paragraphes 2^o et 3^o du premier alinéa de l'article 2, lorsque le titulaire d'une charge publique ne dispose à cet égard que du pouvoir de s'assurer que les conditions requises par la Loi sont remplies pour l'attribution de cette forme de prestation.

Cette exclusion n'est donc pas applicable lorsque :

- les représentations sont faites par un lobbyiste-conseil;
- les représentations ne visent pas l'attribution d'une forme de prestation visée aux paragraphes 2^o et 3^o du premier alinéa de l'article 2 (un permis, une licence, un certificat ou une autre autorisation, un contrat, une subvention ou un autre avantage pécuniaire);
- les conditions requises pour l'attribution d'une prestation se retrouvent non pas dans une loi mais plutôt dans une politique ou un programme; ou
- le titulaire d'une charge publique dispose d'un pouvoir discrétionnaire quant à l'attribution de la prestation.

Rappelons toutefois que le simple fait de compléter un formulaire de demande de permis, de licence, de certificat, d'une autre autorisation⁴⁸ de subvention ou d'un autre avantage pécuniaire ou le fait de fournir les documents ou les renseignements requis pour le traitement de la demande ne constitue pas en soi une activité de lobbyisme.

2.3.5 Existence d'un produit ou d'un service

Le paragraphe 5^o de l'article 5 de la Loi exclut les représentations faites, en dehors de tout processus d'attribution d'une forme de prestation visée au paragraphe 2^o ou 3^o du premier alinéa de l'article 2 (attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation, d'un contrat, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire) dans le seul but de faire connaître l'existence et les caractéristiques d'un produit ou d'un service auprès d'un titulaire d'une charge publique.

⁴⁸ L'expression « l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation » utilisée au paragraphe 2^o du premier alinéa de l'article 2 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, préc. note 31.

Si les représentations visent non seulement la présentation du produit ou du service, mais aussi, par exemple, l'attribution d'un contrat, elles ne sont pas exclues et devront faire l'objet d'une inscription au registre des lobbyistes.

2.3.6 Conditions d'exécution d'un contrat

Le paragraphe 6^o de l'article 5 de la Loi exclut les représentations faites dans le cadre de la négociation, postérieure à son attribution, des conditions d'exécution d'un contrat. Il est question ici de discussions entourant les modalités d'exécution d'un contrat, et non de discussions portant sur des modifications importantes de celui-ci ou encore relatives à son renouvellement, lesquelles discussions ne bénéficieraient pas de cette exclusion.

Prenons l'exemple d'un contrat de construction et de réfection d'infrastructures routières contenant une clause prévoyant spécifiquement la possibilité de conclure un avenant au contrat afin d'autoriser des travaux imprévus lorsqu'ils sont nécessaires à la réalisation du contrat accordé.

Les représentations faites auprès de la municipalité ou du ministère cocontractant afin de conclure un tel avenant, lorsque les communications se limitent aux conditions prévues à la clause, sont exclues de l'application de la Loi conformément au paragraphe 6^o de l'article 5.

Toutefois, les représentations faites en dehors des limites prévues à la clause (par exemple pour l'exécution de travaux complémentaires qui ne sont pas des imprévus ou nécessaires à la réalisation du contrat initial) sont des communications d'influence en vue de l'attribution d'un contrat distinct et ne bénéficient pas de l'exception. Il en est de même de toute représentation effectuée auprès d'une personne autre que la municipalité ou le ministère cocontractant.

2.3.7 Contrat individuel ou collectif de travail

Le paragraphe 7^o de l'article 5 de la Loi exclut les représentations faites dans le cadre de la négociation d'un contrat individuel ou collectif de travail ou de la négociation d'une entente collective de services professionnels, notamment une entente visée par la *Loi sur l'assurance maladie*⁴⁹. Il s'agit ici notamment des diverses ententes négociées avec les syndicats de fonctionnaires (municipaux ou provinciaux) ou encore avec les fédérations regroupant les associations de médecins résidents, omnipraticiens et spécialistes.

Pour que l'exclusion prévue à la Loi s'applique, il faut que les communications aient lieu dans le cadre de la négociation des conditions de travail prévues dans un contrat individuel de travail ou une convention collective (formation ou renouvellement).

⁴⁹ *Loi sur l'assurance maladie*, L.R.Q., c. A-29.

Elle ne s'applique pas non plus aux interventions qui ne font pas partie des sujets de négociation portant sur des modifications au contrat ou qui ont lieu à l'extérieur du cadre formel de la négociation. L'exclusion ne s'applique pas, par exemple, aux représentations faites par des centrales syndicales relativement à des orientations, des politiques ou des grands enjeux sociaux qui concernent leurs membres.

2.3.8 Représentations concernant les lois professionnelles

Le paragraphe 8^o de l'article 5 de la Loi exclut les représentations faites, par une personne qui n'est pas un lobbyiste-conseil⁵⁰, pour le compte d'un ordre professionnel ou du Conseil interprofessionnel du Québec auprès du ministre responsable de l'application des lois professionnelles ou auprès d'un membre ou d'un employé de l'Office des professions relativement à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet de propositions concernant le *Code des professions*⁵¹, la loi ou les lettres patentes constitutives d'un ordre professionnel ou les règlements pris en vertu de ces lois.

Toutes les autres représentations faites par les ordres professionnels ne peuvent bénéficier de cette exclusion.

2.3.9 Représentations faites par les titulaires de charges publiques

Le paragraphe 9^o de l'article 5 de la Loi exclut les représentations faites par les titulaires de charges publiques dans la mesure où elles sont effectuées dans l'exercice de leurs attributions.

Toutefois, si le titulaire d'une charge publique ou l'institution publique engage un lobbyiste-conseil pour faire des activités de lobbyisme auprès d'un autre titulaire d'une charge publique, ce lobbyiste-conseil ne peut bénéficier de l'exclusion prévue au paragraphe 9^o de l'article 5.

⁵⁰ Un lobbyiste-conseil (par exemple un avocat) qui a pour client un ordre professionnel ou le Conseil interprofessionnel du Québec et qui effectue pour le compte de celui-ci des activités de lobbyisme auprès du ministre responsable de l'application des lois professionnelles ou auprès d'un membre ou d'un employé de l'Office des professions relativement à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet de propositions concernant le *Code des professions*, la loi ou les lettres patentes constitutives d'un ordre professionnel ou les règlements pris en vertu de ces lois **ne peut donc bénéficier de cette exclusion.**

⁵¹ *Code des professions*, L.R.Q., c. C-26.

2.3.10 Demande écrite d'un titulaire d'une charge publique

Le paragraphe 10^o de l'article 5 de la Loi exclut les représentations faites en réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique, y compris les représentations faites dans le cadre d'appels d'offres publics émis sous l'autorité d'un tel titulaire.

Pour que l'exclusion trouve application, la demande doit être faite par écrit : une demande faite verbalement n'y donne pas ouverture. Les représentations doivent de plus se limiter aux demandes formulées par les titulaires de charges publiques.

En vertu de la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*⁵², l'exigence d'un écrit n'emporte pas l'obligation d'utiliser un support ou une technologie spécifique, à moins qu'une loi n'exige l'emploi d'un tel support ou d'une telle technologie. Comme la seule exigence de la Loi est que la demande ait été faite par écrit, elle peut être faite par exemple par courriel ou envoi papier.

Les travaux de comités consultatifs faits à la demande écrite du titulaire d'une charge publique

Dans le cadre d'un processus décisionnel, les institutions publiques sollicitent parfois l'opinion de citoyens et de personnes détenant une certaine expertise sur les sujets étudiés dans le cadre de comités consultatifs, de groupes de travail ou d'études, de tables de concertation ou autres.

La Loi ne s'applique pas aux communications faites par une personne qui participe aux travaux d'un comité consultatif lorsqu'elles sont sollicitées par le 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 du comité⁵³.

Toutefois, les communications faites par un membre d'un tel comité ne pourront bénéficier de l'exclusion si :

⁵² *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*, L.R.Q., c. C-1.1, art. 2 :
« 2. À moins que la loi n'exige l'emploi exclusif d'un support ou d'une technologie spécifique, chacun peut utiliser le support ou la technologie de son choix, dans la mesure où ce choix respecte les règles de droit, notamment celles prévues au Code civil.

Ainsi, les supports qui portent l'information du document sont interchangeables et, l'exigence d'un écrit n'emporte pas l'obligation d'utiliser un support ou une technologie spécifique. »

⁵³ *Les activités de lobbyisme faites dans le cadre de travaux d'un comité consultatif institué par une autorité publique et l'application du paragraphe 10^o de l'article 5 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, Commissaire au lobbyisme du Québec 2009, Avis n^o 2009-01.

- elles sont faites en dehors du cadre des travaux du comité;
- elles concernent un sujet qui est étranger au mandat du comité ou à l'ordre du jour d'une rencontre;
- elles visent à influencer l'objet ou la portée du mandat du comité ou encore le contenu d'un ordre du jour et qu'aucune demande formelle et explicite à cet effet n'a été faite par un titulaire d'une charge publique⁵⁴.

Le paragraphe 10^o de l'article 5 étant une exception, il doit recevoir une interprétation restrictive.

2.3.11 Risque pour la sécurité

Le paragraphe 11^o de l'article 5 de la Loi exclut les représentations dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité d'un lobbyiste ou de son client, d'un titulaire d'une charge publique ou de toute autre personne.

2.3.12 Information sur les droits et obligations d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation

L'article 6 de la Loi exclut les communications ayant pour seul objet de s'informer sur la nature ou la portée des droits ou obligations d'un client, d'une entreprise ou d'un groupement en application de la Loi.

Il s'agit ici d'une demande d'information et non d'une communication visant à influencer une décision. Si la communication dépasse cette limite, elle sera considérée comme une activité de lobbyisme.

2.3.13 Dépôt d'une demande et renseignements concernant le traitement de celle-ci

Pour constituer une activité de lobbyisme, une communication doit viser à influencer la prise d'une décision⁵⁵. Le simple fait d'effectuer une demande pour une forme de prestation visée au paragraphe 2^o ou 3^o du premier alinéa de l'article 2 de la Loi (permis, licence, certificat, autorisation, subvention ou avantage pécuniaire) ou encore de fournir les documents et les renseignements requis par un titulaire d'une charge publique pour le traitement de la demande ou de s'informer de l'état d'avancement du dossier ne sont pas des activités de lobbyisme.

⁵⁴ *Les activités de lobbyisme faites dans le cadre de travaux d'un comité consultatif institué par une autorité publique et l'application du paragraphe 10^o de l'article 5 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, préc., note 53.*

⁵⁵ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, préc., note 1, art. 2.*

PARTIE 3 LES LOBBYISTES

Pour que la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* soit applicable, il faut qu'une activité de lobbyisme soit faite par un lobbyiste auprès d'un titulaire d'une charge publique. Examinons ici la deuxième composante, soit la notion de lobbyiste.

3.1 Catégories de lobbyistes

L'article 3 de la Loi définit trois catégories de lobbyistes, soit le lobbyiste-conseil, le lobbyiste d'entreprise et le lobbyiste d'organisation.

3.1.1 Lobbyiste-conseil

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

Aussi, une personne qui exerce une activité de lobbyisme pour le client d'un collègue de la même firme ou entreprise et qu'une quelconque contrepartie a été versée pour ces services est considérée comme un lobbyiste-conseil pour ce client⁵⁶.

Par exemple, le spécialiste des relations gouvernementales dans une firme de communication, l'avocat, le notaire, l'architecte, l'ingénieur, l'urbaniste, le comptable ou l'ex-politicien ou l'ex-fonctionnaire devenu consultant en relations gouvernementales⁵⁷ sont des lobbyistes-conseils lorsqu'ils font des activités de lobbyisme pour leurs clients dans le cadre de leur pratique professionnelle.

La notion de contrepartie vise ce qui, par entente, est donné en échange des activités de lobbyisme effectuées par le lobbyiste-conseil. La contrepartie peut notamment être de l'argent, un bien, un service ou une promesse d'argent, de bien ou de service.

⁵⁶ *L'activité de lobbyisme exercée pour le compte du client d'un collègue*, Commissaire au lobbyisme du Québec 2012, Avis n° 2012-02.

⁵⁷ Il est à noter que l'ancien titulaire d'une charge publique est soumis à des règles d'après-mandat. À ce sujet, voir la section 5.4.

3.1.2 Lobbyiste d'entreprise

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

3.1.3 Lobbyiste d'organisation

Le lobbyiste d'organisation est une personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif. Il pourrait s'agir notamment d'une personne qui travaille au sein même d'une organisation ou d'une personne travaillant pour une entreprise membre d'une organisation et mandatée par l'entreprise pour effectuer des activités de lobbyisme pour le compte de cette association.

Malgré ce qui précède, le paragraphe 11^o de l'article 1 du *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*⁵⁸ fait en sorte que seules les personnes exerçant des activités de lobbyisme pour le compte d'organismes à but non lucratif constitués à des fins patronales⁵⁹, syndicales⁶⁰ ou professionnelles⁶¹ ou formés de membres dont la majorité sont des entreprises à but

⁵⁸ *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, (2003) 9 G.O. II, 1244 [c. T-11.011, r. 1].

⁵⁹ L'organisme à but non lucratif constitué à des fins patronales regroupe des employeurs d'un même secteur d'activité, d'une même aire géographique ou qui ont un trait en commun. Il défend les positions de ses membres auprès des pouvoirs publics, agit comme mandataire dans les négociations, signe des conventions collectives de travail pour ses membres ou encore dispense des services professionnels à ses membres (soutien juridique, santé et sécurité, formation).

⁶⁰ L'organisme à but non lucratif constitué à des fins syndicales vise notamment les associations de salariés du *Code du travail* et tout organisme à but non lucratif constitué en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels*. Ce type d'organisme peut regrouper des travailleurs d'un même secteur d'activité ou ayant un trait en commun. Il défend les intérêts de ses membres face à l'employeur (procédure de règlement des litiges, griefs), négocie des ententes collectives de travail avec l'employeur ou un groupement d'employeurs, ou encore interpelle le gouvernement sur des enjeux qui concernent ses membres. Il s'agit principalement de syndicats ou de fédérations syndicales représentant des travailleurs.

⁶¹ L'organisme à but non lucratif constitué à des fins professionnelles se préoccupe de la valorisation de la profession, veille à la promotion des droits d'une profession ou d'un métier, ou encore développe les intérêts économiques, sociaux et éducatifs de ses membres. Il peut jouer un rôle équivalent à celui d'un syndicat. Il peut adopter un code d'éthique pour ses membres et élaborer des outils de formation et de perfectionnement pour ceux-ci. Les ordres professionnels ou le Conseil interprofessionnel du Québec, par exemple, sont visés par la Loi, sauf lorsqu'ils interviennent auprès du ministre responsable de l'application des lois professionnelles ou auprès de l'Office des professions. Pensons par exemple aux ordres et associations professionnels.

lucratif ou des représentants de telles entreprises⁶², sont considérées des lobbyistes d'organisation aux fins de l'application de la Loi⁶³.

La détermination de l'assujettissement ou non à la Loi d'un organisme à but non lucratif nécessite donc une analyse au cas par cas.

3.1.4 La notion de « partie importante »

Les définitions de lobbyiste d'entreprise et de lobbyiste d'organisation incluent toutes deux l'expression « pour une partie importante ».

Déjà, en commission parlementaire, lors de l'adoption de la Loi, il a été mentionné que l'expression « partie importante » ne visait pas nécessairement uniquement une notion quantitative mais qu'elle pouvait également viser une notion qualitative.

Ainsi, on considérera qu'une personne exerce des activités de lobbyisme pour « une partie importante de son temps » lorsqu'elle peut répondre par l'affirmative à l'un ou l'autre des énoncés des tests suivants :

Test qualitatif

- L'activité de lobbyisme est menée par un membre du conseil d'administration ou un cadre de l'entreprise ou de l'organisation;

ou

- L'activité a un impact important pour l'entreprise, l'organisation ou ses membres (ce sera notamment le cas d'une communication qui rend possible la mise en œuvre d'un projet majeur ou qui permet d'assurer le développement de l'entreprise ou de l'organisation);

Test quantitatif

- Lorsque, pour une année financière, l'ensemble des activités de lobbyisme faites pour le compte de l'entreprise ou de l'organisation auprès de toutes les institutions

⁶² Il faut attribuer au terme « membres » son sens usuel et prendre en considération l'ensemble des membres constituant une organisation, peu importe la nature des droits et obligations qui leur sont conférés.

⁶³ Règlement adopté en vertu de l'article 66 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1.

visées par la Loi représentent plus de douze jours de travail, incluant la préparation et le suivi⁶⁴.

3.2 Personnes non considérées comme lobbyistes par la Loi

Les personnes ne se qualifiant pas à titre de lobbyiste-conseil, de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation ne sont pas assujetties à la Loi. Par exemple, le citoyen effectuant des communications en son propre nom n'est pas un lobbyiste.

L'article 1 du *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* prévoit que les personnes et organismes suivants, de même que les personnes élues ou nommées à l'un de ces organismes et les membres de leur personnel ne sont pas des lobbyistes au sens de la Loi :

- le lieutenant-gouverneur;
- l'Assemblée nationale;
- une personne désignée par l'Assemblée nationale pour exercer une fonction qui en relève;
- un organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres;
- un établissement d'enseignement universitaire;
- un collège d'enseignement général et professionnel;
- une commission scolaire et le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'Île de Montréal;
- un établissement d'enseignement privé subventionné;
- un établissement d'enseignement dont plus de la moitié des dépenses sont prévues aux crédits qui apparaissent dans le budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert;
- un établissement de santé ou de services sociaux public ou privé conventionné;

⁶⁴ *Le lobbyisme exercé pour le compte d'une entreprise ou d'une organisation : dans quels cas le plus haut dirigeant doit-il inscrire son entreprise ou son organisation au registre des lobbyistes et qui doit-il déclarer?* Commissaire au lobbyisme du Québec 2005, Avis n° 2005-07. Dans son évaluation, le plus haut dirigeant doit tenir compte du temps consacré par toute personne.

- un conseil de la santé et des services sociaux;
- une conférence régionale des élus⁶⁵ et un centre local de développement;
- une personne dont l'emploi ou la fonction consiste à exercer, même d'une manière importante, des activités de lobbying pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif qui n'est ni constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles, ni formé de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises.

3.3 Obligations des lobbyistes

3.3.1 Être inscrit au registre des lobbyistes

Tout lobbyiste visé par la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* doit être inscrit sur le registre des lobbyistes de la façon et dans les délais prévus par la Loi⁶⁶.

La Loi prévoit le droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions publiques et des titulaires de charges publiques. Bien qu'elle prévoit, pour une inscription initiale, un délai d'inscription maximal de 30 jours pour un lobbyiste-conseil et de 60 jours pour un lobbyiste d'entreprise ou d'organisation⁶⁷, l'inscription devrait normalement se faire avant toute communication d'influence exercée auprès d'un titulaire d'une charge publique. C'est pourquoi, un titulaire d'une charge publique peut requérir d'un lobbyiste qu'il soit inscrit au registre avant de lui parler ou de le rencontrer afin d'atteindre l'objectif de transparence visé par la Loi.

Il ne faut pas confondre l'inscription initiale et l'ajout d'un mandat. Dans ce dernier cas, il s'agit d'une modification de l'inscription et le délai maximal pour effectuer cette modification est de 30 jours⁶⁸, quelle que soit la catégorie de lobbyiste.

Le lobbyiste-conseil doit effectuer lui-même son inscription au registre des lobbyistes⁶⁹. Le client d'un lobbyiste-conseil peut lui aussi se qualifier à titre de lobbyiste s'il effectue des activités de lobbying et s'il répond à l'une des définitions de « lobbyiste » prévues à l'article 3 de la Loi. Lorsqu'un tel client accompagne le lobbyiste-conseil pour une rencontre (téléphonique ou en personne) avec le titulaire d'une charge publique et que

⁶⁵ La conférence régionale des élus a remplacé le conseil régional de développement.

⁶⁶ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, préc., note 1, art. 8.

⁶⁷ *Id.*, art. 14.

⁶⁸ *Id.*, art. 15.

⁶⁹ *Id.*, art. 8.

tous deux font des activités de lobbying auprès de ce titulaire, tant le client que le lobbyiste-conseil, de façon distincte, doivent voir l'objet de leurs activités de lobbying inscrit au registre des lobbyistes.

Dans le cas du lobbyiste d'entreprise ou d'organisation, l'inscription doit être faite par le plus haut dirigeant de cette entreprise ou de cette organisation⁷⁰. Lorsque, dans le cadre d'une rencontre avec le titulaire d'une charge publique, le lobbyiste se fait accompagner par une autre personne travaillant ou ayant une fonction au sein de cette même entreprise ou organisation et que tous deux font des activités de lobbying, le plus haut dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation inscrira ces personnes au registre des lobbyistes⁷¹. L'inscription de plusieurs lobbyistes d'entreprise ou d'organisation peut se faire sur une même déclaration comportant les renseignements afférents à chacun de ces lobbyistes⁷².

Les modalités et délais d'inscription sont plus amplement décrits à la section 9.2 du présent document.

3.3.2 Respecter le Code de déontologie des lobbyistes

Conformément à l'article 36 de la Loi, le commissaire au lobbying a adopté, en 2004, un code de déontologie qui a pour objet d'établir des normes de conduite applicables aux lobbyistes afin d'assurer le sain exercice des activités de lobbying et d'en favoriser la transparence. Tout lobbyiste doit se conformer à ces normes de conduite sous peine de sanctions prévues à la Loi.

Le *Code de déontologie des lobbyistes* est vu en détail à la Partie 6 du présent document.

⁷⁰ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, préc., note 1, art. 8.

⁷¹ Dans la mesure où il s'agit d'une partie importante des activités. À ce sujet, voir : *Le lobbying exercé pour le compte d'une entreprise ou d'une organisation : dans quels cas le plus haut dirigeant doit-il inscrire son entreprise ou son organisation au registre des lobbyistes et qui doit-il déclarer?*, préc., note 64.

⁷² *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, préc., note 1, art. 13.

PARTIE 4 LES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES

La troisième composante nécessaire pour que la Loi s'applique est que la communication d'influence soit faite auprès d'un titulaire d'une charge publique.

4.1 Titulaires assujettis

4.1.1 Institutions parlementaires et gouvernementales

Selon l'article 4 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, sont considérés comme des titulaires de charges publiques dans les institutions parlementaires et gouvernementales :

- les ministres et les députés ainsi que les membres de leur personnel;
- les employés des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement;
- les personnes nommées à des organismes ou entreprises du gouvernement, ainsi que les membres du personnel de ces organismes ou entreprises;
- 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; les membres du personnel de ces organismes sont aussi des titulaires de charges publiques.

4.1.2 Institutions municipales

Sont également considérés comme des titulaires de charges publiques les maires, les conseillers municipaux ou d'arrondissements, les préfets, les présidents et autres membres du conseil d'une communauté métropolitaine, ainsi que les membres de leur personnel de cabinet ou du personnel des municipalités et des organismes visés aux articles 18 et 19 de la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*⁷³. Ces articles prévoient ce qui suit :

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

1° « organisme mandataire de la municipalité » : tout organisme que la loi déclare mandataire ou agent de la municipalité et tout organisme dont le conseil

⁷³ *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*, L.R.Q., c. R-9.3.

d'administration est composé majoritairement de membres du conseil de la municipalité et dont le budget est adopté par celui-ci;

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

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

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

4.2 Responsabilités et obligations des titulaires de charges publiques

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* impose aux titulaires de charges publiques certaines obligations. Ceux-ci ont également une responsabilité générale de s'assurer du respect de la Loi et du Code.

4.2.1 S'assurer de la conformité des communications d'influence

Le lobbyisme implique deux acteurs, celui qui cherche à influencer et celui que l'on cherche à influencer, un lobbyiste et un titulaire d'une charge publique. Si le lobbyiste a l'obligation d'inscrire ses activités de lobbyisme au registre des lobbyistes, le titulaire d'une charge publique a un important rôle à jouer dans l'application de la Loi.

Le droit de savoir des citoyens fait dorénavant partie intégrante des conditions d'exercice des responsabilités du titulaire d'une charge publique québécois. Il doit ainsi développer une nouvelle sensibilité et modifier son approche, notamment en interrogeant son attitude en regard des contacts qu'il a avec les lobbyistes. Pour le titulaire d'une charge publique, cela implique d'être en mesure de reconnaître les situations qui sont clairement ou vraisemblablement visées par la Loi et d'exiger des lobbyistes qu'ils déclarent leurs mandats au registre des lobbyistes.

Plus précisément, le titulaire d'une charge publique devrait vérifier si les lobbyistes qu'il rencontre sont inscrits au registre des lobbyistes et s'assurer qu'ils respectent le *Code de déontologie des lobbyistes*. Il devrait aussi demander à ceux qui ne sont pas encore inscrits au registre d'y porter l'objet de leurs activités. Au besoin, en cas d'incertitude, le titulaire d'une charge publique ne doit donc pas hésiter à consulter le Commissaire au lobbyisme. Si un lobbyiste est en contravention avec la Loi ou le Code, le titulaire d'une charge publique devrait s'abstenir de traiter avec lui et évaluer l'opportunité d'aviser le Commissaire au lobbyisme.

De plus, le titulaire d'une charge publique devrait s'assurer de la conservation de l'information, notamment celle relative aux rencontres et échanges avec des lobbyistes (agenda, correspondance, courriel, compte rendu de rencontre, etc.).

Le commissaire au lobbyisme a mis en œuvre différentes activités d'information et de formation et offre son soutien aux ministères et organismes dans leur exercice d'identification des secteurs susceptibles de faire l'objet de communications d'influence assujetties à la Loi.

La Partie 11 du présent document propose aux titulaires de charges publiques un aide-mémoire pour leur permettre de s'assurer du respect de la Loi.

Dans la foulée du rapport sur la révision quinquennale de la Loi⁷⁴, le commissaire au lobbyisme émettait un communiqué portant sur la nécessité que les titulaires de charges publiques s'engagent dans l'atteinte des objectifs poursuivis par la Loi⁷⁵. Dans ce communiqué, le commissaire soulignait le rôle fondamental que ceux-ci sont appelés à jouer dans sa mise en œuvre, en soulignant qu'il en va de « l'intégrité et la crédibilité mêmes des processus de décision d'intérêt public dont ils sont responsables ou auxquels ils sont partie ».

Pour les titulaires de charges publiques, s'assurer du respect de la Loi, une loi d'ordre public, comporte des avantages notables et peut de surcroît éviter bien des tracas. En rendant transparentes les communications d'influence dont ils font l'objet, les élus et fonctionnaires protègent l'intégrité des processus décisionnels et, par le fait même, contribuent à accroître le consensus social autour des décisions qui sont prises. Dans le cas contraire, les élus et les hauts fonctionnaires peuvent être appelés à justifier la façon dont ont été prises leurs décisions.

Les titulaires de charges publiques sont les gardiens de l'intégrité des processus décisionnels de nature publique. Dans cette perspective, ils ont un rôle indéniable à jouer dans le respect de la Loi. Comme en témoignent régulièrement des événements rapportés par les médias, en cas de manquements présumés aux règles énoncées à la Loi, ce sont eux qui doivent rendre compte et justifier sur la place publique les raisons pour lesquelles ils ont accepté d'entendre des communications d'influence exercées en contravention avec la Loi et, le cas échéant, d'y donner suite.

⁷⁴ COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, *Bâtir la confiance : Rapport du Commissaire au lobbyisme du Québec concernant la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, note 41.

⁷⁵ COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, *Sans l'engagement des titulaires de charges publiques, l'atteinte des objectifs de la Loi est compromise*, 3 mars 2008, < <http://www.commissairelobby.qc.ca/>> à la section « Communiqués » (consulté le 21 janvier 2013).

Afin d'éviter la remise en question sur la place publique de l'intégrité du processus décisionnel, les titulaires de charges publiques auraient tout avantage à demander aux lobbyistes qui les approchent s'ils sont inscrits au registre des lobbyistes.

En fait, les conséquences pour un titulaire d'une charge publique d'ignorer les prescriptions de la Loi peuvent être désastreuses, non seulement pour lui-même, mais également pour l'institution à laquelle il est associé.

4.2.2 Collaborer avec le Commissaire au lobbyisme et ne pas entraver son action

Dans le cadre d'une inspection ou d'une enquête, le titulaire d'une charge publique doit collaborer avec le commissaire ou ses représentants autorisés et ne peut entraver l'action de ces personnes dans l'exercice de leur pouvoir⁷⁶. Un manquement à ces obligations de la part d'un titulaire d'une charge publique peut donner ouverture à des poursuites pénales. Les amendes prévues sont de 500 \$ à 5 000 \$ pour chaque infraction et peuvent être portées au double en cas de récidive⁷⁷.

4.2.3 Règles d'après-mandat

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* impose des restrictions quant à l'exercice d'activités de lobbyisme par les titulaires de charges publiques qui cessent d'exercer leurs fonctions. Ces règles sont vues en détail à la section 5.4 du présent document.

4.2.4 Autres obligations pour les titulaires de charges publiques

Nous l'avons vu précédemment, les titulaires de charges publiques peuvent provenir d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale.

Selon qu'ils proviennent de l'une ou l'autre de ces institutions, des lois, des règlements et d'autres documents encadrent le comportement qu'ils doivent adopter, entre autres quant à l'exercice d'activités de lobbyisme. C'est le cas notamment :

- du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*⁷⁸;
- de la *Loi sur la fonction publique*⁷⁹;
- de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*⁸⁰;

⁷⁶ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1, art. 39 à 41 et 62.

⁷⁷ Id., art. 62 et 65.

⁷⁸ *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.R.Q., c. C-23.1.

⁷⁹ *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q., c. F-3.1.1.

⁸⁰ *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, L.R.Q., c. M-30.

- du *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*⁸¹;
- de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*⁸²;
- des politiques de gestion contractuelle adoptées par les municipalités⁸³;
- des codes d'éthique et de déontologie des ministères, organismes et municipalités;
- des actions concertées pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption⁸⁴.

4.2.5 L'éthique en complément

Lorsque, dans une situation donnée, le cadre normatif est inexistant ou insuffisant, le titulaire d'une charge publique pourra se référer à l'éthique pour guider sa conduite.

Nous analysons plus en détail cette question à la Partie 10 du présent document.

⁸¹ *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, (2002) 45 G.O. II, 7639 [c. F-3.1.1, r..3].

⁸² *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, L.R.Q., c. E-15.1.0.1.

⁸³ En conformité avec la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, préc., note 16.

⁸⁴ MINISTRE DES TRANSPORTS ET MINISTRE RESPONSABLE DE L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE ET PRÉSIDENTE DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Actions concertées pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption*, 20 octobre 2011, < <http://www.tresor.gouv.qc.ca> > à la section « Nouvelles » (consulté le 21 janvier 2013).

PARTIE 5 LES 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. Ceux-ci portent sur :

- l'exercice d'activités de lobbyisme sans être inscrit au registre des lobbyistes;
- la contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou subordonnée au degré de succès des activités de lobbyisme;
- la contrepartie provenant d'une subvention ou d'un prêt;
- l'attribution d'un contrat ou d'une subvention;
- l'exercice d'activités de lobbyisme par les anciens titulaires de charges publiques.

5.1 Effectuer des activités de lobbyisme sans être inscrit

Il est interdit d'exercer des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique sans être inscrit au registre des lobbyistes relativement à ces activités⁸⁵.

Lors d'une poursuite pour défaut d'inscription au registre des lobbyistes, le poursuivant doit démontrer qu'une personne a exercé des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique, sans être inscrite au registre. Il n'a pas à démontrer que le défendeur est un lobbyiste puisqu'il ne s'agit pas d'un élément essentiel de l'infraction prévue aux articles 25 et 61 de la Loi⁸⁶.

De plus, étant donné qu'il s'agit d'une infraction de responsabilité stricte, donc sans élément de *mens rea*, le poursuivant n'a pas à démontrer que le défendeur avait l'intention d'influencer le titulaire d'une charge publique⁸⁷.

⁸⁵ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1, art. 25.

⁸⁶ *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Mathieu*, 2010 QCCS 1906, confirmé par la Cour d'appel *Mathieu c. Directeur des poursuites criminelles et pénales* 2010 QCCA 2162, < <http://www.jugements.qc.ca> >.

⁸⁷ *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Mathieu*, 2011 QCCQ 12594, préc., note 27.

La préoccupation du secret professionnel pour l'avocat qui agit comme lobbyiste

Un avocat qui divulgue les informations requises par la Loi (identité du client, objet des activités de lobbyisme et tranches de valeur de la contrepartie pour l'exercice des activités de lobbyisme) au registre des lobbyistes ne contrevient pas au droit du client au secret professionnel.

Le secret professionnel est un droit reconnu par l'article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁸⁸ :

« 9. Chacun a droit au respect du secret professionnel.

Toute personne tenue par la loi au secret professionnel et tout prêtre ou autre ministre du culte ne peuvent, même en justice, divulguer les renseignements confidentiels qui leur ont été révélés en raison de leur état ou profession, à moins qu'ils n'y soient autorisés par celui qui leur a fait ces confidences ou par une disposition expresse de la loi.

Le tribunal doit, d'office, assurer le respect du secret professionnel. »

Les paragraphes 1^o et 2^o de l'article 131 de la *Loi sur le Barreau*⁸⁹ spécifient les obligations de l'avocat à ce sujet :

« **131.** 1. L'avocat doit conserver le secret absolu des confidences qu'il reçoit en raison de sa profession.

2. Cette obligation cède toutefois dans le cas où l'avocat en est relevé expressément ou implicitement par la personne qui lui a fait ces confidences ou lorsque la loi l'ordonne. [...] »

D'entrée de jeu, il est important de souligner que « si important que soit le secret professionnel, il connaît des limites. Tout n'est pas nécessairement confidentiel lorsqu'un avocat est entré en rapport avec un client »⁹⁰. Si le mandat confié à un avocat implique une activité de lobbyisme qui doit faire l'objet d'une certaine divulgation en vertu d'une loi, le client ne peut s'attendre au caractère confidentiel des informations qu'il sera nécessaire de divulguer.

⁸⁸ *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 22.

⁸⁹ *Loi sur le Barreau*, L.R.Q., c. B-1.

⁹⁰ *Société d'énergie Foster Wheeler Itée c. Société intermunicipale de gestion et d'élimination des déchets (SIGED) inc.*, [2004] 1 R.C.S. 456, par. 37 et *R. c. Campbell*, [1990] 1 R.C.S. 565, par. 50 : « Les conseils que donnent les avocats sur des matières non liées à la relation avocat-client ne sont pas protégés. »

À titre d'illustration, dans une décision en matière fiscale, la Cour d'appel du Québec a précisé la portée du secret professionnel dont peut bénéficier le client d'un avocat, lorsque ce dernier discute avec l'État dans le cadre de son dossier :

« [Le] fait que les communications soient établies par l'intermédiaire de professionnels comptables ou avocats ne confère pas de confidentialité à des documents qui autrement n'en auraient pas.

Ce que le contribuable a confié à son avocat, ce dont il a discuté avec lui est confidentiel. En revanche, les positions que l'avocat communique au fisc au nom de son client ne sont pas protégées par le secret professionnel. »⁹¹

De plus, même si les informations échangées entre l'avocat et son client bénéficiaient d'une présomption suivant laquelle elles sont « considérées *prima facie* de nature confidentielle », il nous apparaît clair qu'il s'agit d'un cas où la Loi prescrit la divulgation de certaines informations précises et nécessaires en dépit de l'existence du secret professionnel⁹². Les principes constitutionnels que sous-tendent la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* commandent le caractère public de certaines informations reliées aux activités de lobbyisme, de la même manière que la publicité d'informations dans le cadre d'une procédure devant un tribunal.

Il convient de noter que l'article 15 du *Code de déontologie des lobbyistes* prévoit que le lobbyiste doit informer son client (ou l'entreprise ou l'organisation dont il représente les intérêts) des devoirs et obligations qui lui incombent en vertu de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, de ses règlements et du *Code de déontologie des lobbyistes*. Cette disposition s'inscrit dans l'esprit de l'article 2.01 du *Code de déontologie des avocats*⁹³ qui édicte que l'avocat doit soutenir le respect de la loi.

5.2 Contrepartie conditionnelle ou provenant d'une subvention

L'article 26 de la Loi prévoit des limitations quant à la provenance et aux conditions liées à la contrepartie que peut recevoir le lobbyiste :

- il est interdit d'exercer des activités de lobbyisme moyennant une contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou subordonnée au degré de succès des activités de lobbyisme;

⁹¹ *Méca-Fab inc. c. 2952-2356 Québec inc.*, 2008 QCCA 2455, p. 4.

⁹² *Société d'énergie Foster Wheeler Itée c. Société intermunicipale de gestion et d'élimination des déchets (SIGED) inc.*, préc., note 90, par. 42.

⁹³ *Code de déontologie des avocats*, R.R.Q., 1981, c. B-1, r. 3.

- il est interdit d'exercer des activités de lobbying moyennant une contrepartie provenant d'une subvention ou d'un prêt du gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes.

Ces interdictions ne sont donc applicables qu'aux activités de lobbying⁹⁴, à l'exclusion de toute autre activité professionnelle pouvant être effectuée.

Il est important de souligner que les interdictions de l'article 26 ne s'appliquent pas aux lobbyistes d'organisation.

5.3 S'attribuer un contrat, une subvention ou une autre forme de prestation

L'article 27 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* prévoit une interdiction applicable au lobbyiste qui, dans le cadre de ses activités de lobbying, a été mandaté par le titulaire d'une charge publique pour attribuer un contrat, une subvention ou une autre forme de prestation. Ainsi, il est interdit pour ce lobbyiste de s'attribuer ce contrat, cette subvention ou une autre forme de prestation, de l'attribuer à l'entreprise ou à l'organisation pour laquelle il est lobbyiste ou de l'attribuer à un tiers qui lui est lié au sens de la *Loi sur les impôts*⁹⁵.

Cette disposition vise à éviter les situations de conflits d'intérêts où un lobbyiste qui agit au nom d'un titulaire d'une charge publique se retrouve dans la situation où il bénéficie lui-même, ou encore l'entreprise ou l'association qu'il représente, des avantages liés au mandat qui lui a été confié. On peut penser notamment à une personne, avocat, ingénieur, spécialiste en communication ou autre, qui reçoit le mandat d'analyser des demandes de subventions et qui attribuerait de telles subventions à son propre bureau d'affaires.

5.4 Restrictions à l'exercice d'activités de lobbying par les titulaires de charges publiques qui cessent d'exercer leurs fonctions

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* impose certaines restrictions aux titulaires de charges publiques qui quittent leurs fonctions ou qui terminent leur mandat et qui se proposent d'exercer des activités de lobbying. La Loi

⁹⁴ *Industrielle Alliance, assurances et services financiers inc. c. Beaulieu Immobilier inc.*, 2010 QCCA 984, par 42.

⁹⁵ *Loi sur les impôts*, L.R.Q., c. I-3.

prévoit des exigences spécifiques à leur égard. C'est ce qu'on appelle les « règles d'après-mandat », lesquelles sont prévues aux articles 28 à 32⁹⁶.

Les anciens titulaires de charges publiques se doivent donc d'être très prudents dans leurs communications avec des titulaires de charges publiques, le cas échéant, pendant la période visée par les interdictions (certaines restrictions n'ont aucune limite de temps).

Par ailleurs, il est important de ne pas confondre les restrictions imposées par la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* et celles qui peuvent se retrouver dans le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*⁹⁷ et dans les codes applicables aux élus et aux employés municipaux. Ces codes peuvent effectivement imposer certaines restrictions qui s'ajoutent à celles de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.

5.4.1 Obligation de confidentialité

L'article 32 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* interdit à un ancien titulaire d'une charge publique de divulguer, dans l'exercice d'activités de lobbyisme, des renseignements confidentiels dont il a eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de sa charge publique. Il lui est également interdit, en vertu de cet article, de donner des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public concernant l'institution dans laquelle il exerçait sa charge ou encore concernant un tiers avec qui il a eu des rapports directs et importants dans l'année précédant la fin de sa charge.

Le terme **rapport** vise tout contact ou tout échange avec le titulaire d'une charge publique. Le rapport sera **direct** s'il est fait sans intermédiaire et il sera **important** s'il n'est ni superficiel ni négligeable.

Les restrictions de l'article 32 s'appliquent à tous les anciens titulaires de charges publiques, sans limite dans le temps.

⁹⁶ Il convient de préciser que ces règles d'après-mandat ne s'appliquent qu'aux anciens titulaires de charges publiques, et non pas aux personnes qui occupent encore une telle charge publique.

⁹⁷ *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, préc., note 78.

5.4.2 Interdiction de tirer un avantage indu

L'article 31 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* interdit à un ancien titulaire d'une charge publique de tirer un avantage indu de ses fonctions antérieures dans l'exercice de ses activités de lobbyisme et ce, sans limite dans le temps.

Ainsi, un ancien titulaire d'une charge publique pourrait tirer un avantage indu en raison de sa connaissance des personnes qui exercent des fonctions publiques, des liens hiérarchiques qui existaient avec celles-ci ou encore de problématiques ou situations particulières dont il a eu connaissance et qui n'ont pas été rendues publiques. À titre d'exemple, il peut s'agir d'un ancien titulaire d'une charge publique qui communiquerait avec un ancien employé pour l'inciter à analyser prioritairement le dossier d'un de ses clients.

5.4.3 Interdiction d'agir relativement à une opération antérieure

L'article 31 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* prévoit également qu'un ancien titulaire d'une charge publique ne peut, dans l'exercice d'activités de lobbyisme, agir relativement à une procédure, négociation ou opération particulière à laquelle il a participé dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa charge antérieure. Cette interdiction s'applique à tous les anciens titulaires de charges publiques, sans limite dans le temps.

5.4.4 Interdictions spécifiques à certains titulaires de charges publiques

5.4.4.1 Interdiction d'agir comme lobbyiste-conseil

L'article 28 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* interdit à certains anciens titulaires de charges publiques des milieux parlementaire et gouvernemental d'agir comme lobbyistes-conseils auprès d'un titulaire d'une charge publique et ce, pour une période variant, selon le cas, d'un an ou deux ans après la fin du mandat ou de la fonction. Pour que cette interdiction s'applique, ces anciens titulaires de charges publiques doivent avoir occupé leurs fonctions pendant au moins un an (continu ou non) au cours des deux années précédant la date à laquelle ils ont quitté leurs fonctions.

Cette interdiction ne les empêche toutefois pas d'agir comme lobbyistes d'entreprise ou lobbyistes d'organisation à la fin de leur mandat, sous réserve, bien entendu, des autres règles d'après-mandat applicables.

Cette interdiction ne vise pas les titulaires de charges publiques du milieu municipal et les députés qui ne siègent pas au Conseil des ministres. Elle ne s'applique qu'aux

personnes ayant exercé certaines fonctions à l'intérieur de l'appareil gouvernemental ou au niveau parlementaire et la période d'interdiction varie selon la nature des fonctions occupées.

Interdiction valide pour une période de 2 ans ⁹⁸	Interdiction valide pour une période de 1 an ⁹⁹
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Membres du Conseil exécutif ▪ Députés autorisés à siéger au Conseil des ministres (notamment le whip du gouvernement, le leader parlementaire du gouvernement, le président du caucus) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Membres du personnel de cabinet des personnes mentionnées ci-contre (autre qu'un employé de soutien) ▪ Sous-ministre, sous-ministre associé ou adjoint ▪ Secrétaire général, secrétaire général associé ou secrétaire adjoint du Conseil exécutif ▪ Secrétaire, secrétaire associé ou secrétaire adjoint du Conseil du trésor

5.4.4.2 Interdiction d'agir comme lobbyiste

L'article 29 de la Loi interdit par ailleurs à certains anciens titulaires de charges publiques des milieux parlementaire, gouvernemental et municipal d'exercer des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique exerçant ses fonctions au sein de la même institution que celle dans laquelle les anciens titulaires ont exercé leur charge au cours de l'année précédant la fin de leur mandat ou de leur fonction. Cette interdiction s'applique pour une période variant, selon le cas, d'un ou deux ans après la fin du mandat ou de la fonction.

De plus, ils ne peuvent exercer des activités de lobbyisme auprès d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale avec laquelle ils ont eu, au cours de l'année précédant la fin de leur mandat ou de leur fonction, des **rapports officiels, directs et importants**.

Tel que vu précédemment, un rapport direct et important vise tout contact ou tout échange avec le titulaire d'une charge publique qui est fait sans intermédiaire et qui n'est ni superficiel ni négligeable. Ce rapport sera **officiel** s'il est fait dans le cadre d'une fonction qu'a occupée l'ancien titulaire d'une charge publique.

⁹⁸ Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, préc., note 1, article 30.

⁹⁹ Id.

Interdiction valide pour une période de 2 ans ¹⁰⁰	Interdiction valide pour une période de 1 an ¹⁰¹
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Membres du Conseil exécutif ▪ Députés autorisés à siéger au Conseil des ministres (notamment le whip du gouvernement, le leader parlementaire du gouvernement, le président du caucus) ▪ Maire et préfet ▪ Membre du comité exécutif d'une municipalité ou d'une communauté métropolitaine ▪ Président du conseil d'une communauté métropolitaine ▪ Président d'arrondissement 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Membres du personnel de cabinet des personnes mentionnées ci-contre (autre qu'un employé de soutien) ▪ Sous-ministre, sous-ministre associé ou adjoint ▪ Secrétaire général, secrétaire général associé ou secrétaire adjoint du Conseil exécutif ▪ Secrétaire ou secrétaire adjoint ou associé du Conseil du trésor ▪ Directeur général ou directeur général adjoint d'une municipalité ou d'une communauté métropolitaine ▪ Secrétaire trésorier d'une municipalité régie par le <i>Code municipal</i>

Dans le cas plus spécifique d'un membre du Conseil exécutif qui quitte ses fonctions, la restriction de l'article 29 s'applique, non seulement à l'égard du ministère où il exerçait ses fonctions, mais aussi à l'égard de tout organisme qui relevait de celui-ci. Elle s'applique aussi à l'ensemble des ministères du gouvernement puisqu'en tant que membre du Conseil des ministres il a eu accès à de l'information confidentielle touchant ces ministères.

Pour les autres fonctions visées dans le tableau qui précède, des exemples sont disponibles dans l'outil « Lobbyisme ou non » se trouvant sur le site Internet du Commissaire au lobbyisme¹⁰².

¹⁰⁰ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc. note 1, article 30.

¹⁰¹ *Id.*

¹⁰² < www.commissairelobby.qc.ca >.

PARTIE 6 LE CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES

Pour encadrer la pratique du lobbying, le législateur a prévu la mise en place d'un code de déontologie. Adopté par le commissaire au lobbying conformément à l'article 36 de la Loi, ce code est entré en vigueur le 4 mars 2004. Il a d'abord pour objectif de guider les personnes qui font des activités de lobbying auprès des administrateurs publics. C'est aussi la codification de devoirs et d'obligations qui doivent être respectés sous peine de sanction. Il constitue un outil important à la disposition des lobbyistes, du Commissaire au lobbying et des titulaires de charges publiques pour assurer un sain exercice des activités de lobbying.

Ces règles sont autant de références qui peuvent être extrêmement utiles aux titulaires de charges publiques. Les lobbyistes qui entrent en contact avec eux sont obligés de respecter ces règles et les titulaires de charges publiques sont en droit de s'attendre à ce qu'ils se comportent en conséquence.

Les détenteurs de charges publiques ont maintenant un point d'appui légal pour procéder à des rappels à l'ordre. Le non-respect de la Loi et du Code peut être porté à l'attention du commissaire qui peut intervenir dans l'exercice de son mandat de surveillance et de contrôle.

6.1 Principes et objet

Le préambule du *Code de déontologie des lobbyistes* se lit comme suit :

« La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* (L.R.Q., c. T-11.011) reconnaît la légitimité du lobbying comme moyen d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales ainsi que l'intérêt du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions.

S'inscrivant dans la poursuite des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbying visés par cette loi, le *Code de déontologie des lobbyistes* édicte des normes devant régir et guider les lobbyistes dans l'exercice de leurs activités, celles-ci pouvant contribuer à la prise de décision éclairée par les titulaires de charges publiques.

De pair avec les normes de conduite applicables aux titulaires de charges publiques, le *Code de déontologie des lobbyistes* concourt, dans l'intérêt supérieur de la vie démocratique, à la préservation et au renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. »

(Nos soulignés.)

Le *Code de déontologie des lobbyistes* édicte des normes de conduite décrites sous la forme de devoirs et d'obligations. L'utilisation des termes « régir et guider » met en relief la double nature du Code : un acte à portée réglementaire et un outil de référence.

Le préambule souligne aussi la complémentarité des règles applicables respectivement aux lobbyistes et aux titulaires de charges publiques dans la poursuite d'objectifs communs : l'intégrité du processus de prise de décisions dans l'intérêt du public et la préservation et le renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions publiques.

Le *Code de déontologie des lobbyistes* énonce les normes de conduite que les lobbyistes sont tenus de respecter dans l'exercice de leurs activités de lobbyisme. Il constitue un guide auquel les lobbyistes peuvent se référer lorsqu'ils s'interrogent sur la conduite à adopter dans des situations particulières. Il fournit par ailleurs des indications aux titulaires de charges publiques quant au comportement qu'ils peuvent exiger des lobbyistes.

L'article 2 quant à lui indique que le lobbyiste doit agir, en cas de doute, selon l'esprit de la Loi, de ses règlements et du *Code de déontologie des lobbyistes*, en tenant compte notamment des avis du commissaire et du conservateur du registre des lobbyistes. L'article 3 énonce un principe fondamental : celui de l'intérêt public. Ainsi, le lobbyiste a expressément l'obligation de tenir compte de l'intérêt public dans la représentation des intérêts particuliers d'un client.

6.2 Devoirs et obligations du lobbyiste

6.2.1 Respect des institutions

L'article 4 du *Code de déontologie des lobbyistes* rappelle que le sain exercice des activités de lobbyisme implique d'abord le respect des institutions et des titulaires de charges publiques qui y œuvrent. Il est justifié d'exiger du lobbyiste, à titre de représentant d'intérêts particuliers, qu'il se montre en tout temps respectueux des institutions auprès desquelles il intervient et de leurs représentants.

En outre, le lobbyiste ne peut agir de façon à entraver le droit d'accès d'autrui, en toute égalité, à ces institutions. L'exercice de ce droit est à la base même de la démocratie.

6.2.2 Honnêteté et intégrité

Le *Code de déontologie des lobbyistes* énonce, aux articles 5 à 12, des règles de conduite visant à promouvoir les valeurs d'honnêteté et d'intégrité chez les lobbyistes. Ainsi, un lobbyiste :

- doit s'acquitter de ses obligations et exercer ses activités de lobbying avec honnêteté et intégrité (art. 5);
- doit s'assurer que les renseignements qu'il fournit aux titulaires de charges publiques sont, à sa connaissance, exacts, complets et tenus à jour (art. 6);
- doit respecter le droit du public à une information exacte lorsqu'il utilise, à l'appui de ses activités de lobbying, des moyens écrits ou électroniques pour influencer l'opinion publique (art. 7);
- doit s'abstenir de faire des représentations fausses ou trompeuses auprès des titulaires de charges publiques, ou d'induire volontairement qui que ce soit en erreur (art. 8);
- ne doit pas inciter les titulaires de charges publiques à contrevenir aux normes de conduite qui leur sont applicables (art. 9);
- doit s'abstenir d'exercer directement ou indirectement des pressions indues à l'endroit des titulaires de charges publiques (art. 10);
- doit éviter les situations de conflits d'intérêts (art. 11);
- ne peut utiliser, à des fins autres que celles de leur mandat, un renseignement confidentiel dont il a connaissance dans l'exercice de ses activités de lobbying (art. 12);
- ne peut exercer des activités de lobbying auprès d'une institution où un titulaire d'une charge publique exerce ses fonctions si ses services ont été retenus, moyennant contrepartie, pour conseiller ce titulaire d'une charge publique et si leur objet se rattache à la même question (art. 13).

6.2.3 Professionnalisme

Le *Code de déontologie des lobbyistes* contient, aux articles 14 à 18, des normes de conduite visant à promouvoir le professionnalisme. Ainsi, le lobbyiste :

- doit favoriser, auprès du public et dans ses relations professionnelles, une juste compréhension de ses activités et de leur caractère légitime (art. 14);
- doit s'abstenir de toute conduite de nature à discréditer la fonction de lobbyiste (art. 14);

- doit informer le client, l'entreprise ou l'organisation dont il représente les intérêts des devoirs et obligations qui lui incombent en vertu de la Loi, de ses règlements et du Code (art. 15);
- doit préciser, dans ses communications avec un titulaire d'une charge publique, l'identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts, ainsi que l'objet de sa démarche (art. 16);
- ne peut dissimuler ou tenter de dissimuler l'identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts (art. 17);
- doit faire preuve de diligence et de disponibilité dans ses relations avec le Commissaire au lobbyisme et le Conservateur du registre des lobbyistes, notamment, dans un délai raisonnable, répondre à toute demande d'information relative aux inscriptions au registre, modifier ou préciser toute déclaration, avis ou demande incomplète ou non conforme et répondre à toute demande que le Commissaire au lobbyisme lui adresse dans le cadre d'une enquête ou d'une inspection (art. 18).

6.3 Caractère contraignant du Code de déontologie des lobbyistes

L'article 19 du *Code de déontologie des lobbyistes* rappelle que des mesures disciplinaires et des sanctions pénales peuvent être prises contre un lobbyiste en cas de manquement ou de contravention au Code. Il s'agit ici d'un rappel du caractère contraignant de ce code.

Pour plus de détails sur les sanctions applicables, voir la Partie 8 du présent document.

7.1 Nomination

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* prévoit la nomination d'un commissaire au lobbyisme chargé de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques. Cette personne est nommée par l'Assemblée nationale, sur proposition du premier ministre, avec l'approbation des deux tiers de ses membres¹⁰³.

Le commissaire a un mandat d'une durée fixe qui ne peut excéder cinq ans. Toutefois, à l'expiration de son mandat, il demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit nommé de nouveau ou remplacé¹⁰⁴.

Lorsque le commissaire cesse de remplir ses fonctions ou lorsqu'il est empêché d'agir, le président de l'Assemblée nationale peut — après consultation auprès des chefs des partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale et, le cas échéant, des députés indépendants — désigner, parmi les membres du personnel d'un organisme dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale (ou parmi les membres du personnel d'une personne désignée par cette assemblée), une personne qui remplira les fonctions de commissaire¹⁰⁵ pour une période d'au plus six mois.

Ces modes de nomination visent à assurer l'indépendance à la personne désignée à titre de commissaire au lobbyisme face au pouvoir exécutif et à l'appareil gouvernemental, au même titre que les quatre autres personnes ainsi désignées, soit le vérificateur général, la protectrice du citoyen, le directeur général des élections et le commissaire à l'éthique et à la déontologie. Toutefois, les membres du personnel du commissaire sont nommés conformément à la *Loi sur la fonction publique*¹⁰⁶.

7.2 Mandat et pouvoirs

Le commissaire au lobbyisme a pour mandat de surveiller et de contrôler les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques qui œuvrent au sein des

¹⁰³ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1, art. 33.

¹⁰⁴ *Id.* art. 34; M^e André C. Côté a exercé cette fonction pendant les sept premières années suivant l'entrée en vigueur de cette loi. Il a quitté ses fonctions le 5 juillet 2009 et a été remplacé, le 6 juillet de la même année, par M^e François Casgrain.

¹⁰⁵ *Id.*, art. 34.1; introduit par le chapitre 37 des lois de 2009, en vigueur le 19 juin 2009.

¹⁰⁶ *Id.*, art. 35.

institutions parlementaires, gouvernementales et municipales¹⁰⁷. À ce titre, il est responsable de veiller au respect des dispositions de la Loi et de ses règlements d'application.

Pour ce faire, la Loi attribue au commissaire :

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

7.2.1 Donner et publier des avis

Le commissaire au lobbyisme peut donner et publier des avis relativement à l'exécution, à l'interprétation ou à l'application de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, d'un de ses règlements ou du *Code de déontologie des lobbyistes*¹⁰⁸.

Les avis du commissaire sont émis en vertu d'une habilitation législative expresse, contrairement à certains documents émis par une autorité administrative, par exemple des bulletins, pour interpréter diverses dispositions législatives ou réglementaires, mais qui ne reposent pas sur une telle habilitation.

S'agissant d'un domaine de droit nouveau, le législateur a ainsi attribué au commissaire au lobbyisme, en tant que personne désignée pour assurer le contrôle et la surveillance de l'application de la Loi, un pouvoir explicite, par la publication d'avis¹⁰⁹, lui permettant de préciser les dispositions législatives et réglementaires et ainsi indiquer à toute personne comment se comporter dans une situation donnée.

Rappelons également que l'article 2 du *Code de déontologie des lobbyistes* précise qu'en cas de doute, le lobbyiste doit agir selon l'esprit de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, de ses règlements et du Code et qu'à cette fin, il doit notamment tenir compte des avis que le commissaire donne et publie en application de l'article 52 de la Loi.

¹⁰⁷ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1, art. 4 et 33.

¹⁰⁸ *Id.*, art. 52.

¹⁰⁹ Les avis sont rendus publics par le commissaire et sont accessibles sur son site Web.

Jusqu'à maintenant, le commissaire a publié douze avis. Voici la liste des onze avis encore actifs¹¹⁰ :

- Avis n° 2012-02 du 18 juin 2012 concernant l'objet des activités de lobbying exercées pour le compte du client d'un collègue;
- Avis n° 2012-01 du 16 février 2012 concernant l'objet des activités de lobbying, les institutions publiques visées et la période couverte par ces activités;
- Avis n° 2009-01 du 27 avril 2009 concernant les activités de lobbying faites dans le cadre de travaux d'un comité consultatif institué par une autorité publique et l'application du paragraphe 10° de l'article 5 de la Loi;
- Avis n° 2005-07 du 30 juin 2005 concernant l'interprétation de l'expression « pour une partie importante » utilisée dans les définitions de lobbyiste d'entreprise et de lobbyiste d'organisation à l'article 3 de la Loi (cet avis a remplacé l'avis 2003-01 au même objet);
- Avis n° 2005-06 du 9 février 2005 concernant l'interprétation de l'expression « procédures publiques ou connues du public » utilisée au paragraphe 3° de l'article 5 de la Loi;
- Avis n° 2005-05 du 9 février 2005 concernant l'interprétation de l'expression « représentations faites dans le cadre de procédures judiciaires ou juridictionnelles ou préalablement à de telles procédures » utilisée au paragraphe 1° de l'article 5 de la Loi;
- Avis n° 2005-04 du 3 février 2005 concernant l'interprétation de l'expression « le fait (...) de convenir pour un tiers d'une entrevue avec un titulaire d'une charge publique » utilisée au second alinéa de l'article 2 de la Loi;
- Avis n° 2005-03 du 3 février 2005 concernant l'interprétation de l'expression « l'attribution d'un contrat autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public » utilisée au paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 2 de la Loi;
- Avis n° 2005-02 du 3 février 2005 concernant l'interprétation de l'expression « l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation » utilisée au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 2 de la Loi;

¹¹⁰ Les avis du commissaire sont accessibles au < <http://www.commissairelobby.qc.ca> > dans la section « Avis du commissaire au lobbying ».

- Avis n° 2005-01 du 3 février 2005 concernant l'interprétation de l'expression « une proposition législative ou réglementaire, résolution, orientation, programme ou plan d'action » utilisée au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 2 de la Loi;
- Avis n° 2004-01 du 15 octobre 2004 concernant l'interprétation de l'expression « autre avantage pécuniaire » utilisée au paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 2 de la Loi.

7.2.2 Émettre des ordonnances de confidentialité

Sur demande, le commissaire au lobbying peut rendre une ordonnance de confidentialité à l'égard de tout ou partie des renseignements devant être inscrits au registre¹¹¹.

Il faut noter cependant que l'émission d'une ordonnance de confidentialité demeure une mesure exceptionnelle. Compte tenu des droits que met en œuvre la Loi, notamment le droit à l'information, une telle exception doit recevoir une interprétation restrictive¹¹².

Ainsi, le commissaire n'ordonnera la confidentialité des renseignements visés que si le demandeur, qu'il soit lobbyiste-conseil ou plus haut dirigeant d'une entreprise, démontre que :

- ces renseignements concernent un projet d'investissement de son client ou de son entreprise;

et

- la divulgation de ces renseignements risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de son client ou de son entreprise.

En fait, les principaux critères encadrant l'émission d'une ordonnance de confidentialité sont les suivants :

¹¹¹ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, préc., note 1, art. 49.

¹¹² *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville); Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Boisbriand (Ville)*, 2000 CSC 665. Cité communément comme l'arrêt Troilo : « 29. [...] (1) Les lois en matière de droits de la personne doivent recevoir une interprétation libérale, fondée sur l'objet visé. Les droits protégés reçoivent une interprétation large, alors que les exceptions et les moyens de défense font l'objet d'une interprétation restrictive. [...] »

- une telle ordonnance ne peut être émise relativement à des renseignements concernant un projet d'investissement trop général, hypothétique, aléatoire ou dépendant de données inconnues;
- en principe, les renseignements déjà connus du public ou accessibles à celui-ci ne peuvent faire l'objet d'une ordonnance de confidentialité;
- le risque d'atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers doit être probable et non simplement possible ou hypothétique;
- la preuve du risque d'atteinte sérieuse doit s'appuyer sur des faits objectifs; de simples allégations, craintes ou hypothèses ne sont pas suffisantes;
- l'atteinte sérieuse pouvant être portée aux intérêts économiques ou financiers en cause doit être décrite de façon précise et non en termes généraux; le demandeur doit en outre démontrer que l'atteinte risquerait vraisemblablement de se produire immédiatement ou dans un avenir rapproché¹¹³.

Une ordonnance de confidentialité ne dispense pas de l'obligation de s'inscrire sur le registre des lobbyistes. Le seul effet de l'ordonnance de confidentialité est d'empêcher temporairement le public de prendre connaissance de certains renseignements¹¹⁴. Lorsque le délai d'application de l'ordonnance est écoulé, les renseignements en cause deviennent publics et accessibles dans le registre des lobbyistes.

La durée d'une ordonnance de confidentialité est de six mois. Le commissaire au lobbyisme peut prolonger cette durée à la demande de la personne intéressée dans la mesure où les exigences de la Loi sont respectées. Cette prolongation peut également être renouvelée aux mêmes conditions¹¹⁵.

Toutefois, le commissaire peut lever la confidentialité des renseignements protégés par l'ordonnance, même à l'intérieur de la période couverte par celle-ci, après avoir donné l'opportunité au demandeur de faire ses représentations, si les motifs l'ayant justifié ne sont plus rencontrés.

¹¹³ Commissaire au lobbyisme du Québec, *Demande d'ordonnance de confidentialité*, < www.commissairelobby.qc.ca/lobbyistes/ordonnance >.

¹¹⁴ En cas d'acceptation par le commissaire d'une demande d'ordonnance de confidentialité, le conservateur du registre des lobbyistes publie la déclaration en masquant les renseignements visés par l'ordonnance. *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1, art. 50. En cas de refus du commissaire, le demandeur doit produire tous les renseignements de sa déclaration au registre des lobbyistes.

¹¹⁵ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1, art. 49.

Les formulaires de demande d'ordonnance de confidentialité et de demande de prolongation d'ordonnance de confidentialité sont disponibles sur le site Web du Commissaire au lobbyisme du Québec.

7.2.3 Prendre des mesures disciplinaires

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* permet au commissaire au lobbyisme d'imposer des mesures disciplinaires à un lobbyiste s'il constate que ce dernier manque de façon grave ou répétée à ses obligations¹¹⁶. Ces mesures consistent en l'interdiction de s'inscrire au registre des lobbyistes ou en la radiation de toute inscription à ce registre.

Les mesures disciplinaires sont abordées plus en détail à la section 8.1.

7.2.4 Faire des inspections et des enquêtes

Pour mener à bien son mandat de surveillance et de contrôle de la Loi, le commissaire est notamment investi des pouvoirs d'inspection et d'enquête¹¹⁷. À cet égard, il a adopté une stratégie de vérification et d'enquête qui mise d'abord sur la persuasion. Cette stratégie tient compte du fait que l'application de la Loi implique des changements importants dans les façons de faire des communications d'influence entre les lobbyistes et les titulaires de charges publiques.

Elle prend en considération le fait que plusieurs personnes, agissant au sein d'une organisation ou d'une entreprise ou pour le compte d'un client, ignorent que certaines actions commises dans le cadre de leurs activités professionnelles constituent des activités de lobbyisme au sens de la Loi. Par ailleurs, elle tient également compte du fait que plusieurs personnes négligent ou omettent de se conformer aux obligations que leur imposent la Loi et le Code.

Le Commissaire au lobbyisme a implanté un programme de vérification et d'enquête progressif en 3 volets : convaincre – soutenir – contraindre. Ces initiatives ont pour objectif d'amener les lobbyistes à se responsabiliser en procédant à leur inscription au registre des lobbyistes lorsque la situation l'exige. Cette responsabilisation passe par l'autoévaluation et l'autoformation. Certains outils ont été mis au point pour soutenir les personnes concernées dans l'appréciation de leurs activités eu égard à la Loi et au Code¹¹⁸.

¹¹⁶ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1, art. 53 et ss.

¹¹⁷ *Id.*, art. 39 et ss.

¹¹⁸ Ces outils sont disponibles sur le site Web du Commissaire au lobbyisme.

7.2.4.1 Les pouvoirs d'inspection

L'article 41 de la Loi prévoit que le commissaire peut agir ou autoriser toute personne à agir comme inspecteur pour vérifier l'application des dispositions de la Loi ou du *Code de déontologie des lobbyistes*. À cette fin, la personne qui agit comme inspecteur peut :

- pénétrer à toute heure raisonnable dans l'établissement d'un lobbyiste ou d'un titulaire d'une charge publique, ou dans celui où 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.

Cet article prévoit également que toute personne (le lobbyiste, le titulaire d'une charge publique, un employé, etc.) qui a la garde, la possession ou le contrôle d'un de ces documents doit, sur demande, en donner communication à l'inspecteur et lui en faciliter l'examen.

7.2.4.2 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 autoriser spécialement toute personne à faire de telles enquêtes.

La Loi prévoit également que le commissaire peut rejeter de façon sommaire toute demande d'enquête qu'il estime frivole ou manifestement mal fondée et qu'il doit alors en aviser par écrit le demandeur et toutes les autres personnes visées par la demande¹¹⁹.

Le commissaire et les personnes autorisées à faire des enquêtes sont investis, en vertu de l'article 40, des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*¹²⁰, sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement.

¹¹⁹ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1, art. 44.

¹²⁰ *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., c. C-37.

Conformément à cette loi, ces personnes peuvent :

- utiliser tous les moyens légaux qu'elles jugent appropriés afin de s'enquérir des choses dont l'investigation leur a été déferée¹²¹;
- par assignation sous leur signature, requérir la comparution devant elles de toute personne dont le témoignage peut se rapporter au sujet de l'enquête¹²²;
- contraindre toute personne à déposer devant elles les livres, papiers, documents et écrits qu'elles jugent nécessaires pour la poursuite de l'enquête¹²³.

Toute personne qui refuse de prêter serment, lorsqu'elle en est dûment requise, ou omet ou refuse, sans raison valable, de témoigner ou de répondre suffisamment à toutes les questions qui peuvent légalement lui être faites, ou encore refuse de produire les papiers, livres, documents ou écrits qui sont en sa possession ou sous son contrôle, et dont la production est jugée nécessaire commet un outrage au tribunal¹²⁴. Toutefois, les réponses données par une personne ainsi entendue comme témoin ne peuvent être invoquées contre elle dans le cadre d'une poursuite en vertu d'une loi, sauf exceptions¹²⁵.

Le Commissaire au lobbyisme soumet au Directeur des poursuites criminelles et pénales tout rapport d'enquête constatant qu'un lobbyiste a manqué aux obligations que lui imposent la Loi ou le *Code de déontologie des lobbyistes*. Il appartient au Directeur des poursuites criminelles et pénales de décider d'intenter une poursuite pénale.

7.3 Immunités et non-contrainabilité

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* prévoit qu'aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du commissaire¹²⁶, la non-contrainabilité du commissaire ou des personnes désignées pour enquêter¹²⁷ et la prohibition de certains recours contre le commissaire ou les enquêteurs¹²⁸.

Ces dispositions sont similaires à celles qui s'appliquent aux autres personnes nommées par l'Assemblée nationale pour exercer certaines fonctions spécifiques (protectrice du

¹²¹ *Loi sur les commissions d'enquête*, préc., note 120., art.6.

¹²² *Id.*, art. 9.

¹²³ *Id.*

¹²⁴ *Id.*, art. 11 et 12.

¹²⁵ *Id.*, art. 11.

¹²⁶ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1, art. 46.

¹²⁷ *Id.*, art. 47.

¹²⁸ *Id.*, art. 48.

citoyen, vérificateur général, directeur général des élections et commissaire à l'éthique et à la déontologie).

7.4 Effectifs, prévisions budgétaires et rapports d'activité

Le commissaire au lobbyisme doit soumettre ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale, qui les approuve avec ou sans modification¹²⁹. Il doit de plus recruter et gérer les membres de son personnel conformément à la *Loi sur la fonction publique*¹³⁰.

Le commissaire doit, au plus tard le 30 septembre de chaque année, transmettre au président de l'Assemblée nationale un rapport de ses activités pour l'année précédente. Ce rapport est ensuite déposé à l'Assemblée nationale pour étude par la commission compétente de cette assemblée¹³¹. Ce rapport doit indiquer le nombre d'ordonnances de confidentialité qu'il a rendues ou renouvelées en cours d'année¹³².

Les rapports sont disponibles sur le site Web du Commissaire au lobbyisme du Québec.

7.5 Information et sensibilisation

Le Commissaire au lobbyisme exerce chaque année de nombreuses activités visant à informer et à sensibiliser les lobbyistes et les titulaires de charges publiques quant aux obligations qui leur incombent afin d'assurer un meilleur respect de la Loi et du Code.

De plus, le Commissaire au lobbyisme répond régulièrement à de nombreuses demandes d'information relatives à la Loi, à ses règlements ou au *Code de déontologie des lobbyistes*. Il participe aussi à des congrès, colloques et séminaires et donne des conférences ou dispense des séances de formation.

Dans son rapport sur la révision quinquennale de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*¹³³, le commissaire insiste sur l'importance des activités de communication pour mieux faire connaître la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*¹³⁴.

¹²⁹ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1, art. 35.

¹³⁰ *Id.*, art. 35.

¹³¹ *Id.*, art. 45.

¹³² *Id.*, art. 51.

¹³³ COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, *Bâtir la confiance : Rapport du Commissaire au lobbyisme du Québec concernant la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 41.

¹³⁴ *Id.*, p. 81.

PARTIE 8 LES SANCTIONS

Comme nous l'avons mentionné, le commissaire au lobbying peut imposer des mesures disciplinaires aux lobbyistes qui manquent de façon grave ou répétée à leurs obligations. Ces mesures peuvent prendre la forme d'une interdiction ou d'une radiation d'une inscription. Une poursuite civile peut aussi être exercée par le Procureur général (réclamation de la contrepartie reçue) contre toute personne qui contrevient à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*¹³⁵ ou au *Code de déontologie des lobbyistes*. Des poursuites pénales peuvent également être entreprises par le Directeur des poursuites criminelles et pénales sur réception d'un rapport d'enquête du Commissaire au lobbying constatant un tel manquement.

8.1 Mesures disciplinaires

L'article 53 de la Loi prévoit que lorsqu'il constate qu'un lobbyiste manque de façon grave ou répétée aux obligations qui lui sont imposées par cette loi ou par le *Code de déontologie des lobbyistes*, le commissaire peut :

- interdire l'inscription de ce lobbyiste au registre des lobbyistes;

ou

- ordonner la radiation de toute inscription relative à ce lobbyiste au registre.

L'interdiction ou la radiation ne peut excéder un an à compter de la date à laquelle la décision du commissaire devient exécutoire.

Avant de prendre sa décision, le commissaire doit:

- informer le lobbyiste de son intention ainsi que des motifs sur lesquels celle-ci est fondée;
- informer le lobbyiste, le cas échéant, de la teneur des plaintes qui le concernent;
- permettre au lobbyiste de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier¹³⁶.

¹³⁵ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, préc., note 1.

¹³⁶ *Id.*, art. 54.

Comme le précise l'article 55 de la Loi, la décision du commissaire est exécutoire suivant les conditions et modalités qui y sont indiquées, pourvu que le lobbyiste en ait reçu copie ou en ait été autrement avisé.

Le commissaire transmet sa décision au conservateur du registre qui radie, le cas échéant, toute inscription relative à ce lobbyiste ou s'assure qu'aucune nouvelle inscription ne soit faite au registre¹³⁷.

Le lobbyiste peut interjeter appel de la décision devant un juge de la Cour du Québec. L'appel ne suspend pas l'exécution de la décision du commissaire à moins que le juge n'en décide autrement. L'appel est entendu et jugé d'urgence¹³⁸. La décision du juge de la Cour du Québec est sans appel.

Il est important de souligner ici que la sanction applicable, soit l'interdiction de s'inscrire au registre ou la radiation d'une inscription, comporte des conséquences non négligeables.

En effet, l'article 25 de la Loi interdit à quiconque d'exercer des activités de lobbyisme sans être inscrit au registre des lobbyistes. Donc, on peut facilement imaginer l'effet dissuasif que pourrait entraîner chez un titulaire d'une charge publique la connaissance du fait que la personne qui tente d'influencer ses décisions a fait l'objet d'une mesure disciplinaire de la part du commissaire au lobbyisme. À toutes fins pratiques, l'effet de l'application d'une mesure disciplinaire à l'égard d'un lobbyiste consisterait à l'empêcher d'exercer des communications d'influence auprès de tout titulaire d'une charge publique et ce pendant une période pouvant aller jusqu'à un an.

Cette mesure se prescrit par trois ans à compter du manquement reproché¹³⁹.

8.2 Réclamation de la contrepartie

L'article 58 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* prévoit que sur réception d'un rapport d'enquête du Commissaire au lobbyisme dans lequel est constaté un manquement à la Loi ou au *Code de déontologie des lobbyistes*, le Procureur général peut réclamer du lobbyiste fautif toute contrepartie qui lui a été payée ou qui lui est payable en raison des activités ayant donné lieu au manquement.

¹³⁷ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1, art. 56.

¹³⁸ *Id.*, art. 57.

¹³⁹ *Id.*, art. 59.

L'entreprise ou le groupement au sein duquel le lobbyiste exerçait ses activités au moment du manquement peut aussi être tenu de rembourser le montant réclamé par le Procureur général.

L'article 58 s'applique également au tiers, à l'entreprise ou à l'organisation qui accepte un contrat, une subvention ou une prestation en contravention avec l'article 27 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*¹⁴⁰.

Ce recours, distinct des mesures disciplinaires prises par le commissaire et de la procédure pénale, pourrait, à titre d'exemple, permettre au Procureur général de réclamer à un lobbyiste d'entreprise ayant exercé des pressions indues auprès d'un titulaire d'une charge publique, contrevenant ainsi au *Code de déontologie des lobbyistes*, la valeur de la contrepartie qu'il a reçue en raison de l'exercice de telles activités. Précisons que, conformément à la Loi, l'entreprise serait solidairement tenue au remboursement de la contrepartie.

Aucune réclamation de la contrepartie reçue par un lobbyiste n'a été faite jusqu'à maintenant par le Procureur général.

Cette mesure se prescrit par trois ans à compter du manquement reproché¹⁴¹.

8.3 Sanctions pénales

En vertu de l'article 43 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, le commissaire soumet, lorsqu'il constate un manquement à la Loi ou au *Code de déontologie des lobbyistes*, le rapport d'enquête au Directeur des poursuites criminelles et pénales qui peut décider d'exercer des poursuites. Le commissaire peut également, en vertu de l'article 9 du *Code de procédure pénale*¹⁴², demander à un juge l'autorisation d'intenter lui-même une poursuite pénale.

Constituent notamment des infractions pénales au sens de la Loi, les actions ou les omissions suivantes :

¹⁴⁰ L'article 27 se lit comme suit :

« **27.** Aucun lobbyiste qui, dans le cadre de ses activités de lobbyisme, a eu pour mandat d'un titulaire d'une charge publique d'attribuer un contrat, une subvention ou une autre forme de prestation ne peut se l'attribuer, l'attribuer à l'entreprise ou à l'organisation pour laquelle il est lobbyiste ou l'attribuer à un tiers qui lui est lié au sens de la *Loi sur les impôts* (chapitre I-3).

Le cas échéant, le tiers, l'entreprise ou l'organisation ne peut accepter ce contrat, cette subvention ou cette prestation. »

À ce sujet, voir la Partie 5 relative aux actes interdits.

¹⁴¹ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1, art. 59.

¹⁴² *Code de procédure pénale*, L.R.Q., c. C-25.1.

- exercer des activités de lobbyisme sans être inscrit au registre des lobbyistes (articles 8, 25 et 61);
- ne pas s'inscrire au registre dans les délais prescrits par la Loi (articles 14 et 60);
- omettre de procéder à une modification ou au renouvellement d'une inscription dans les délais prévus par la Loi (articles 16 et 60);
- exercer des activités de lobbyisme en dépit d'une interdiction relative aux règles d'après-mandat (articles 28 à 32 et 60);
- exercer des activités de lobbyisme moyennant une contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat (articles 26 et 61);
- exercer des activités de lobbyisme moyennant une contrepartie provenant d'une subvention ou d'un prêt du gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes (articles 26 et 61);
- entraver l'action du commissaire ou d'une personne qu'il autorise à enquêter ou à agir comme inspecteur (article 62);
- contrevenir à une disposition du *Code de déontologie des lobbyistes* (article 63);
- présenter intentionnellement au registre une déclaration contenant un renseignement faux ou trompeur (article 61).

Toutes ces infractions sont passibles d'une amende de 500 \$ à 25 000 \$¹⁴³, sauf celle prévue à l'article 62, auquel cas l'amende est de 500 \$ à 5 000 \$. La fourchette des amendes peut être portée au double en cas de récidive¹⁴⁴.

Constitue également une infraction pénale au sens de la Loi le fait d'exercer des activités de lobbyisme en contravention d'une décision disciplinaire du commissaire interdisant l'inscription au registre ou ordonnant la radiation¹⁴⁵. Cette infraction est passible d'une amende allant de 5 000 \$ à 25 000 \$. Encore une fois, la fourchette des amendes peut être portée au double en cas de récidive¹⁴⁶.

Les sanctions pénales se prescrivent par un an à compter de la perpétration de l'infraction¹⁴⁷.

¹⁴³ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1, art. 60, 61 et 63.

¹⁴⁴ *Id.*, art. 65.

¹⁴⁵ *Id.*, art. 64.

¹⁴⁶ *Id.*, art. 65.

¹⁴⁷ *Code de procédure pénale*, préc., note 142, art. 14.

PARTIE 9 LE REGISTRE DES LOBBYISTES

Le registre des lobbyistes constitue l'outil privilégié par la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* pour atteindre l'objectif de transparence des activités de lobbyisme.

Tout lobbyiste visé par cette loi doit être inscrit au registre des lobbyistes¹⁴⁸. Les modalités d'inscription et les renseignements qui doivent être déclarés¹⁴⁹ varient selon les types de lobbyistes (lobbyiste-conseil, lobbyiste d'entreprise ou lobbyiste d'organisation).

9.1 Conservateur du registre des lobbyistes

L'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers est chargé, à titre de conservateur du registre des lobbyistes, de la tenue du registre au Bureau de la publicité des droits personnels et réels mobiliers¹⁵⁰. Il relève du ministre responsable des Institutions démocratiques et de la Participation citoyenne¹⁵¹. Ce n'est donc pas le Commissaire au lobbyisme qui a la responsabilité de ce registre.

Le registre est public¹⁵² et est accessible sur Internet¹⁵³ au **www.lobby.gouv.qc.ca**. La consultation du registre est gratuite¹⁵⁴.

En vertu de l'article 22 de la Loi, le conservateur peut publier des bulletins d'interprétation relativement à la forme, au contenu et aux modalités d'inscription des déclarations et des avis prévus par la Loi¹⁵⁵.

Le conservateur du registre peut vérifier les déclarations et les avis qui lui sont présentés afin d'établir s'ils contiennent tous les renseignements requis et s'ils sont

¹⁴⁸ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1, art. 8.

¹⁴⁹ *Id.*, art. 9 et 10.

¹⁵⁰ *Id.*, art. 19.

¹⁵¹ L'article 67 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* dit que le ministre de la Justice est chargé de l'application de celle-ci. Toutefois, le décret 1209-2012 (du 19 décembre 2012, (2013) 145 G.O. 2, 267) prévoit que le ministre responsable des Institutions démocratiques et de la Participation citoyenne exerce les fonctions du ministre de la Justice prévues à cette loi.

¹⁵² *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1, art. 19.

¹⁵³ *Règlement sur le registre des lobbyistes*, (2002) 46 G.O. II, 7732 [c. T-11.011, r. 3].

¹⁵⁴ *Tarif des droits relatifs au registre des lobbyistes*, (2002) 46 G.O. II, 7734 [c. T-11.011, r. 4.], art. 6.

¹⁵⁵ <<https://www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/informationnel/Inscription/Bulletins.aspx>> (consulté le 21 janvier 2013).

présentés dans la forme et selon les modalités prescrites¹⁵⁶. Il peut également refuser ou radier toute déclaration ou tout avis qui ne contient pas tous les renseignements requis ou qui n'est pas présenté dans la forme ou selon les modalités prescrites¹⁵⁷.

9.2 Inscription au registre des lobbyistes

9.2.1 Déclaration initiale

Les déclarations au registre contribuent à donner un portrait réel et transparent des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques québécois.

Ainsi, ne répond pas aux objectifs de la Loi une déclaration trop générale quant à l'objet de la communication, celle couvrant une très longue période ou encore celle visant toutes les institutions publiques¹⁵⁸.

9.2.1.1 Lobbyiste-conseil

Le lobbyiste-conseil doit procéder lui-même à son inscription¹⁵⁹. Cependant, le conservateur du registre des lobbyistes permet que l'inscription soit effectuée par un représentant dûment autorisé par le lobbyiste-conseil. Cette autorisation doit se faire par procuration.

Le lobbyiste-conseil doit s'inscrire au registre des lobbyistes au plus tard le 30^e jour suivant celui où il commence à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'un client¹⁶⁰.

L'objet des activités de lobbyisme exercées pour le compte du client d'un collègue doit également faire l'objet d'une déclaration au registre des entreprises¹⁶¹.

L'inscription se fait au moyen d'une déclaration contenant les renseignements prévus à l'article 9 de la Loi, soit :

- son nom, ainsi que les nom et adresse de son entreprise;

¹⁵⁶ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, préc.*, note 1, art. 20.

¹⁵⁷ *Id.*, art. 21.

¹⁵⁸ L'objet des activités de lobbyisme, les institutions publiques visées et la période couverte par ces activités, Commissaire au lobbyisme du Québec 2012, Avis n° 2012-01.

¹⁵⁹ *Id.*, art. 8.

¹⁶⁰ *Id.*, art. 14.

¹⁶¹ L'activité de lobbyisme exercée pour le compte du client d'un collègue, Commissaire au lobbyisme du Québec 2012, Avis n° 2012-02.

- les nom et adresse de son client, ainsi que les nom et adresse de toute personne, société ou association qui, à sa connaissance, contrôle ou dirige les activités de ce client et qui est directement intéressée par le résultat de ses activités de lobbying. L'article 11 précise que l'adresse d'une personne physique s'entend de celle où elle exerce sa profession ou ses activités ou, à défaut, de l'adresse de sa résidence;
- dans le cas où son client est une personne morale, les nom et adresse de chacune de ses filiales qui, à sa connaissance, est directement intéressée par le résultat de ses activités de lobbying. L'article 12 précise qu'une personne morale est considérée être la filiale d'une autre si les conditions suivantes sont réunies :
 - ses valeurs mobilières, auxquelles sont rattachées plus de 50 % des voix pouvant être exprimées lors de l'élection de ses administrateurs, sont détenues, autrement qu'à titre de sûreté, par l'autre personne morale ou pour elle;
 - le nombre de voix rattachées à ces valeurs mobilières est suffisant pour élire la majorité de ses administrateurs.
- dans le cas où son client est une personne morale filiale d'une autre personne morale, les nom et adresse de celle-ci;
- dans le cas où le financement de son client provient en tout ou en partie d'un gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes, le nom de ce gouvernement, de cette municipalité ou de cet organisme et les montants en cause. Le bulletin d'interprétation 2004-002¹⁶² précise que les mentions « indéterminé, variable, inconnu ou budget public » au lieu et place de l'information requise par la Loi ne sont pas acceptables. Ce bulletin précise cependant qu'exceptionnellement, « lorsque le client d'un lobbyiste-conseil est un organisme dont la totalité du budget est constitué de deniers publics et que ses états financiers sont rendus publics (par exemple une ville, une municipalité, une municipalité régionale de comté), la mention « budget public » à la rubrique « Montant du financement » sera jugée suffisante, si le déclarant ne peut connaître le montant du financement en cause ». Le bulletin d'interprétation 2004-004¹⁶³ traite également spécifiquement du financement;

¹⁶² CONSERVATEUR DU REGISTRE DES LOBBYISTES, *Critères d'appréciation des renseignements déclarés dans certaines rubriques d'un formulaire*, Bulletin d'interprétation 2004-002, Montréal, 2004.

¹⁶³ CONSERVATEUR DU REGISTRE DES LOBBYISTES, *Le financement du client, de l'entreprise ou du groupement*, Bulletin d'interprétation 2004-004, Montréal, 2004.

- l'objet de ses activités de lobbyisme, ainsi que les renseignements utiles à sa détermination. Le bulletin d'interprétation 2004-003¹⁶⁴ traite de l'objet des activités de lobbyisme. Un résumé des activités commerciales d'un client n'étant pas suffisant, l'objet doit permettre au citoyen de se faire une idée précise du but recherché par le lobbyiste¹⁶⁵;
- la période couverte par les activités de lobbyisme exercées. Les bulletins 2004-002 et 2004-005¹⁶⁶ traitent de la période couverte par ces activités;

La période déclarée ne doit pas couvrir des activités qui pourraient potentiellement être effectuées au cours de l'année, mais doit plutôt correspondre aux activités en cours ou sur le point d'être initiées au moment de l'inscription. Il y est également précisé qu'il doit exister une relation entre la période couverte par les activités de lobbyisme et le type d'activités de lobbyisme exercées, l'ampleur des représentations faites ou encore le degré de complexité qu'impliquent les activités de lobbyisme¹⁶⁷;

- le nom de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où le titulaire d'une charge publique avec qui il a communiqué ou compte communiquer exerce ses fonctions, ainsi que la nature (ministérielle, sous-ministérielle, d'encadrement, professionnelle ou autre) de ces fonctions. Les bulletins d'interprétation 2004-002 et 2004-006¹⁶⁸ traitent des titulaires de charges publiques avec qui le lobbyiste a communiqué ou compte communiquer. L'utilisation d'expressions générales telles que « Gouvernement du Québec » ou « toutes les municipalités », combinée à une période de mandat très longue, ne répond pas aux objectifs de la Loi¹⁶⁹;
- parmi les tranches de valeurs (moins de 10 000 \$, de 10 000 \$ à 50 000 \$, de 50 000 \$ à 100 000 \$ et 100 000 \$ ou plus), celle dans laquelle se situe le montant ou la valeur de ce qui a été reçu ou sera reçu en contrepartie de ses activités de lobbyisme;

¹⁶⁴ CONSERVATEUR DU REGISTRE DES LOBBYISTES, *L'objet des activités de lobbyisme et les renseignements utiles à sa détermination*, Bulletin d'interprétation 2004-003, Montréal, 2004.

¹⁶⁵ L'objet des activités de lobbyisme, les institutions publiques visées et la période couverte par ces activités, préc., note 158.

¹⁶⁶ CONSERVATEUR DU REGISTRE DES LOBBYISTES, préc., note 162; CONSERVATEUR DU REGISTRE DES LOBBYISTES, *La période couverte par les activités de lobbyisme*, Bulletin d'interprétation 2004-005, Montréal, 2004.

¹⁶⁷ L'objet des activités de lobbyisme, les institutions publiques visées et la période couverte par ces activités, préc. note 158.

¹⁶⁸ CONSERVATEUR DU REGISTRE DES LOBBYISTES, préc., note 162; CONSERVATEUR DU REGISTRE DES LOBBYISTES, *Les titulaires de charges publiques avec qui le lobbyiste a communiqué ou compte communiquer*, Bulletin d'interprétation 2004-006, Montréal, 2004.

¹⁶⁹ L'objet des activités de lobbyisme, les institutions publiques visées et la période couverte par ces activités, préc., note 158.

- les moyens de communication qu'il a utilisés ou compte utiliser;
- la nature et la durée de toute charge publique dont il a été titulaire, le cas échéant, dans les deux ans qui ont précédé la date de son engagement envers son client;
- Dans le cas où l'activité de lobbying est exercée pour le compte du client d'un collègue de la même firme, les informations énumérées ci-haut doivent être déclarées également pour ce client ¹⁷⁰.

9.2.1.2 Lobbyiste d'entreprise et lobbyiste d'organisation

L'inscription du lobbyiste d'entreprise et du lobbyiste d'organisation doit être faite par le plus haut dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation¹⁷¹. L'inscription au registre peut être effectuée par un représentant dûment autorisé du plus haut dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation. Cette autorisation doit se faire par procuration.

Le conservateur du registre des lobbyistes a émis un bulletin d'interprétation concernant l'expression « le plus haut dirigeant »¹⁷². Selon celui-ci, « le plus haut dirigeant » d'une entreprise ou d'une organisation est celui qui, dans les faits, détient une autorité réelle en raison de l'étendue de ses pouvoirs et de sa maîtrise des dossiers. Il contrôle et gère les affaires internes de l'entreprise ou de l'organisation et bénéficie d'une certaine permanence au sein de cette dernière. Il peut s'agir ici, par exemple, du président de l'entreprise ou du président-directeur général.

Le lobbyiste d'entreprise et le lobbyiste d'organisation doivent être inscrits au registre des lobbyistes au plus tard le 60^e jour suivant le début de leurs activités de lobbying¹⁷³. Cette inscription se fait au moyen d'une déclaration du plus haut dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation, ou du représentant dûment autorisé, contenant les renseignements prévus à l'article 10 de la Loi, soit :

- le nom du plus haut dirigeant de l'entreprise ou du groupement pour le compte duquel le lobbyiste exerce ses activités, le nom de ce lobbyiste, ainsi que les nom et adresse de l'entreprise ou du groupement;
- dans le cas où l'entreprise ou le groupement est une personne morale, les nom et adresse de chacune de ses filiales qui, à la connaissance du déclarant, est

¹⁷⁰ L'activité de lobbying exercée pour le compte du client d'un collègue, préc., note 161.

¹⁷¹ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, préc., note 1, art. 8.

¹⁷² CONSERVATEUR DU REGISTRE DES LOBBYISTES, *Le plus haut dirigeant au sein d'une entreprise ou d'une organisation au sens de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, Bulletin d'interprétation 2003-003, Montréal, 2003.

¹⁷³ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, préc., note 1, art. 14.

directement intéressée par le résultat des activités de lobbying. L'article 12 précise qu'une personne morale est considérée être la filiale d'une autre si les conditions suivantes sont réunies :

- ses valeurs mobilières, auxquelles sont rattachées plus de 50 % des voix pouvant être exprimées lors de l'élection de ses administrateurs, sont détenues, autrement qu'à titre de sûreté, par l'autre personne morale ou pour elle;
 - le nombre de voix rattachées à ces valeurs mobilières est suffisant pour élire la majorité de ses administrateurs.
- dans le cas où l'entreprise ou le groupement est une personne morale qui est la filiale d'une autre personne morale, les nom et adresse de celle-ci;
 - les dates indiquant le début et la fin de l'année financière de l'entreprise ou du groupement;
 - un résumé des activités de l'entreprise ou du groupement et tout renseignement utile à la détermination de ces activités;
 - dans le cas où le financement de l'entreprise ou du groupement provient en tout ou en partie d'un gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes, le nom de ce gouvernement, de cette municipalité ou de cet organisme et les montants en cause. Les bulletins d'interprétation 2004-002 et 2004-004 traitent du financement;
 - l'objet des activités de lobbying ainsi que les renseignements utiles à sa détermination. Le bulletin d'interprétation 2004-003 traite de l'objet des activités de lobbying. Un résumé des activités commerciales d'un client n'étant pas suffisant, l'objet doit permettre au citoyen de se faire une idée précise du but recherché par le lobbyiste¹⁷⁴;
 - la période couverte par les activités de lobbying exercées. Les bulletins 2004-002 et 2004-005 traitent de la période couverte par ces activités;

La période déclarée ne doit pas couvrir des activités qui pourraient potentiellement être effectuées au cours de l'année, mais doit plutôt correspondre aux activités en cours ou sur le point d'être initiées au moment de l'inscription. Il y est également précisé qu'il doit exister une corrélation entre la période couverte par les activités de lobbying et le type d'activités de lobbying exercées, l'ampleur des représen-

¹⁷⁴ L'objet des activités de lobbying, les institutions publiques visées et la période couverte par ces activités, préc., note 158.

tations faites ou encore le degré de complexité qu'impliquent les activités de lobbyisme¹⁷⁵;

- le nom de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où le titulaire d'une charge publique avec qui le lobbyiste a communiqué ou compte communiquer exerce ses fonctions, ainsi que la nature (ministérielle, sous-ministérielle, d'encadrement, professionnelle ou autre) de ces fonctions. Les bulletins d'interprétation 2004-002 et 2004-006 traitent des titulaires de charges publiques avec qui le lobbyiste a communiqué ou compte communiquer. L'utilisation d'expressions générales telles que « Gouvernement du Québec » ou « toutes les municipalités », combinée à une période de mandat très longue, ne répond pas aux objectifs de la Loi¹⁷⁶;
- les moyens de communication que le lobbyiste a utilisés ou compte utiliser;
- la nature et la durée de toute charge publique dont le lobbyiste a été titulaire, le cas échéant, dans les deux ans qui ont précédé la date de son engagement au sein de l'entreprise ou du groupement.

9.2.2 Mise à jour

Tout changement à la déclaration relative à un lobbyiste doit faire l'objet d'un avis de modification présenté au registre des lobbyistes¹⁷⁷. Ainsi, afin de refléter les activités de lobbyisme en cours, un déclarant doit notamment inscrire de nouvelles activités de lobbyisme ou signaler la fin d'un mandat. L'avis de modification doit être présenté au registre au plus tard le 30^e jour suivant le changement¹⁷⁸.

L'avis de modification est fait, dans le cas d'un lobbyiste-conseil, par le lobbyiste lui-même et, dans le cas d'un lobbyiste d'entreprise ou d'un lobbyiste d'organisation, par le plus haut dirigeant de l'entreprise ou du groupement pour le compte duquel le lobbyiste exerce ou exerçait, selon le cas, ses activités¹⁷⁹. Tel qu'indiqué précédemment, le conservateur du registre des lobbyistes permet que l'inscription (de même que les modifications et le renouvellement d'inscription) soit effectuée par un représentant dûment autorisé par le lobbyiste-conseil ou par le plus haut dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation.

¹⁷⁵ L'objet des activités de lobbyisme, les institutions publiques visées et la période couverte par ces activités, préc., note 158.

¹⁷⁶ *Id.*

¹⁷⁷ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1, art. 15.

¹⁷⁸ *Id.*

¹⁷⁹ *Id.*, art. 17.

9.2.3 Renouvellement

L'article 16 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* prévoit l'obligation de renouveler l'inscription s'il y a des mandats encore actifs ou l'avènement de nouveaux mandats.

Pour le lobbyiste-conseil, l'inscription doit être renouvelée au plus tard le 30^e jour suivant la date anniversaire de sa première inscription. C'est le lobbyiste lui-même, ou son représentant dûment autorisé, qui doit procéder à son renouvellement¹⁸⁰.

Pour le lobbyiste d'entreprise ou le lobbyiste d'organisation, le renouvellement doit être effectué au plus tard le 60^e jour suivant la fin de l'année financière de l'entreprise ou du groupement. Ce renouvellement est effectué par le plus haut dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation pour laquelle le lobbyiste exerce ses activités¹⁸¹ ou par le représentant dûment autorisé.

9.3 Modalités d'inscription

Lorsqu'un lobbyiste-conseil, le plus haut dirigeant d'une entreprise ou d'une organisation ou le représentant dûment autorisé d'une de ces personnes souhaite acheminer une déclaration ou un avis prévu à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* pour la première fois, il doit tout d'abord obtenir un code client auprès du conservateur du registre des lobbyistes. Le demandeur du code client doit remplir le formulaire à cet effet¹⁸².

À la suite de la réception du formulaire de demande de code client et après vérification des renseignements qu'il contient, le code client est acheminé par courriel au demandeur. Dans son bulletin d'interprétation 2004-001, le conservateur rappelle que l'obtention de ce code ne constitue pas en soi une inscription au registre. Précisons en outre que lorsque la demande provient du représentant d'un lobbyiste-conseil ou d'un plus haut dirigeant, son code client ne lui sera acheminé que lorsque le conservateur du registre aura reçu la procuration de la personne qu'il représente.

Une fois ce code client obtenu (ou lorsque la personne en détient déjà un), l'article 6 du *Règlement sur le registre des lobbyistes*¹⁸³ précise qu'il est possible d'acheminer les déclarations des activités de lobbyisme ou l'avis de modification par voie électronique ou papier.

¹⁸⁰ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, préc., note 1, art. 17.

¹⁸¹ *Id.*

¹⁸² Formulaire disponible au < <http://www.lobby.gouv.qc.ca> > à la section « Étapes préalables à la transmission des formulaires » (consulté le 21 janvier 2013).

¹⁸³ *Règlement sur le registre des lobbyistes*, préc., note 153.

9.3.1 Moyen électronique

Le déclarant souhaitant acheminer son formulaire par voie électronique doit préalablement obtenir des « clés publiques gouvernementales ». Ces clés constituent le dispositif qui permet au déclarant d'apposer sa signature sur le document électronique¹⁸⁴. Le conservateur explique sur son site Web les raisons pour lesquelles l'obtention de telles clés est nécessaire :

« En raison du caractère authentique du registre des lobbyistes, cette option nécessite l'utilisation de l'infrastructure à clés publiques gouvernementales (ICPG). Celle-ci assure l'intégrité, l'intégralité et la confidentialité de l'information, l'authentification de l'expéditeur et la non-répudiation des transactions, par la signature numérique. Cette solution a été définie en fonction des orientations gouvernementales en matière de sécurité et des pratiques recommandées pour offrir des prestations électroniques sécuritaires. »¹⁸⁵

Le processus complet permettant d'obtenir les clés de signature se trouve sur le site Web du conservateur du registre des lobbyistes¹⁸⁶. Voici un court résumé de ce processus, à titre purement indicatif.

Ces clés de signature électronique s'obtiennent auprès du Service de certification du ministère de la Justice du Québec. Seul ce type de certificat est utilisé pour la transmission de documents au registre des lobbyistes. Puisque ce type de certificat garantit l'identité de l'individu, il est donc personnel et n'est pas transférable.

Le déclarant doit d'abord remplir le formulaire « Entente d'abonnement pour les services d'infrastructure à clés publiques gouvernementales – Certificats d'individus »¹⁸⁷, sans le signer ni le dater.

Il doit ensuite faire vérifier son identité par un agent vérificateur d'identité¹⁸⁸ (un notaire spécifiquement accrédité à cet effet), en fournissant une série de documents et d'informations (deux pièces d'identité dont une avec photo, le code client du déclarant, son adresse courriel personnelle, l'entente d'abonnement non signée et non datée,

¹⁸⁴ *Règlement sur le registre des lobbyistes*, préc., note 153, art. 11.

¹⁸⁵ < <http://www.lobby.gouv.qc.ca><http://www.lobby.gouv.qc.ca> >.

¹⁸⁶ *Id.*

¹⁸⁷ Formulaire disponible au < <http://www.infocles.justice.gouv.qc.ca/Documents/11-CertificatsIndividuMoyen.pdf> > (consulté le 21 janvier 2013).

¹⁸⁸ La liste des personnes accréditées pour la vérification de l'identité (AVI) est disponible au < https://www.infocles.justice.gouv.qc.ca/ListeAVI/rechr_avi.asp > (consulté le 21 janvier 2013).

etc.)¹⁸⁹. L'agent fera signer et dater l'entente d'abonnement qu'il acheminera ensuite au Service de certification du ministère de la Justice. Des frais sont à prévoir pour obtenir la vérification d'identité. La création et l'activation de la signature numérique se feront ensuite auprès de ce service.

Une personne disposant des clés publiques gouvernementales peut remplir et transmettre les déclarations et les avis de modifications par voie électronique.

L'article 1 du *Tarif des droits relatifs au registre des lobbyistes*¹⁹⁰ indique qu'aucun droit n'est exigible pour une déclaration transmise au conservateur par voie électronique.

9.3.2 Support papier

Le déclarant ne souhaitant ou ne pouvant pas acheminer son formulaire par voie électronique peut :

- remplir le formulaire de déclaration des activités de lobbyisme sur le site du registre des lobbyistes. Pour obtenir le formulaire, il faut fournir son code client. Le formulaire doit être imprimé en format 8,5 x 14 pouces et sur une seule des faces de la feuille (article 8 du Règlement sur le registre des lobbyistes);

ou

- remplir le formulaire papier disponible au comptoir ou accessible par l'entremise du service à la clientèle du registre des lobbyistes.

L'article 9 du *Règlement sur le registre des lobbyistes* précise que la déclaration ou l'avis de modification doit être dactylographié ou imprimé, que l'encre utilisée doit être de bonne qualité et que le formulaire doit porter la signature manuscrite du déclarant.

Le formulaire peut être acheminé par la poste ou peut être déposé au bureau du conservateur, de main à main.

L'article 1 du *Tarif des droits relatifs au registre des lobbyistes*¹⁹¹ indique que des droits de 150 \$ sont exigibles pour le traitement des déclarations et renouvellements faits sur support papier. Les avis de modification sont quant à eux gratuits.

¹⁸⁹ La liste complète des informations à fournir se trouve sur le site Web du Conservateur du registre au < <http://www.lobby.gouv.qc.ca> > à la section « Étapes préalables à la transmission des formulaires » (consulté le 21 janvier 2013).

¹⁹⁰ *Tarif des droits relatifs au registre des lobbyistes*, préc., note 154.

¹⁹¹ *Id.*

PARTIE 10 AU-DELÀ DE LA LOI ET DES NORMES : L'ÉTHIQUE

Collaboration spéciale de M^e Diane Lelièvre¹⁹².

Il faut reconnaître d'emblée que le mandat conféré au Commissaire au lobbyisme du Québec, soit la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme, se situe davantage dans le domaine du droit et de la déontologie.

Toutefois, compte tenu de la vaste portée de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, de la multiplicité et de la complexité des situations qui peuvent survenir dans ce domaine de même que l'incertitude que ces situations peuvent engendrer, nous considérons que l'éthique s'avère un guide nécessaire et complémentaire pour aider à orienter la conduite des différents acteurs.

L'éthique vient ainsi pallier les lacunes et l'insuffisance du cadre normatif (soit l'ensemble des lois, normes, règles, directives qui prescrivent les comportements à suivre) en vue de guider la conduite des différents interlocuteurs, titulaires de charges publiques et lobbyistes, lorsqu'ils sont confrontés à des situations de zones grises, plus précisément dans les circonstances suivantes :

- lorsque la Loi est inexistante ou muette sur la situation en présence;
- lorsque la Loi appliquée à la lettre contredirait l'esprit qui a présidé à son énonciation;
- lorsque les lois en vigueur prescrivent des conduites incompatibles ou contradictoires.

Nous proposons donc aux différentes personnes qui interviennent dans la sphère du lobbyisme, de jeter un regard particulier — celui de l'éthique — pour mieux appréhender les situations de zones grises, adopter une conduite qui soit la plus juste et la plus responsable dans les circonstances et ainsi contribuer à la saine gestion des relations d'influence.

¹⁹² M^e Diane Lelièvre est avocate et éthicienne et occupe le poste de Directrice à l'éthique à Revenu Québec.

Parler d'éthique implique qu'on précise ce concept largement exploité et pas toujours utilisé à bon escient, car les notions de droit, de déontologie et d'éthique s'entremêlent et sont souvent confondues.

L'éthique, telle que nous la concevons, est une manière d'être, issue d'une **réflexion critique** et d'une **délibération** orientées sur des valeurs institutionnelles et sociétales, qui permet de porter un regard sur le **sens à donner à notre conduite**, sur les valeurs en jeu et sur les finalités de nos interventions en vue de faire un **choix éclairé** sur l'action qui soit la plus juste.

Le premier défi éthique qui attend les parties prenantes aux relations d'influence est de pouvoir apprécier la situation et de déterminer s'il s'agit d'une situation clairement prévue à la Loi, auquel cas les personnes impliquées doivent s'appuyer et se référer au cadre normatif (l'ensemble des normes, règles et lois) précis et bien établi pour prendre et justifier leurs conduites.

Dans le cas où les parties prenantes aux relations d'influence font plutôt face à une situation de zone grise, pour laquelle le cadre normatif institué est insuffisant, la réflexion éthique est requise. Ainsi, il va sans dire que la connaissance du cadre normatif est indispensable.

Très souvent, ce qu'on attribue à l'éthique relève en fait de la déontologie. Cette confusion est compréhensible : longtemps, le terme « éthique » a été utilisé pour parler de la déontologie ou encore pour justifier des normes ou des comportements attendus. L'éthique et la déontologie cherchent toutes les deux à orienter l'action des personnes en vue de prendre la **décision la plus juste**, l'une en faisant appel à des valeurs, l'autre à des normes.

Nous avons vu que l'éthique, telle que nous la concevons, se soucie des situations de zones grises, qui suscitent une part d'incertitude sur ce qu'il convient de faire alors que la déontologie, ou le discours sur le devoir, aide à décider dans la **certitude**, c'est-à-dire devant des cas **réguliers**, ceux pour lesquels il préexiste une règle, une norme ou une loi. Dans ce type de situation, décider conformément à la norme sera garant de la justesse de l'action.

La déontologie représente donc un ensemble de normes et de règles destinées à baliser les comportements et à prescrire les devoirs et les obligations d'un groupe particulier de personnes. Elle commande clairement un comportement à suivre ou une action à poser face à une situation déjà vue, prévisible et passée, cristallisée dans un cadre préétabli, la loi ou un code. On pourrait qualifier les normes ainsi prescrites de « facilitantes » puisqu'elles sont directrices et indiquent une décision déjà toute faite, minimisant la nécessité d'une réflexion critique.

L'éthique, quant à elle, implique la compréhension sans préjugé des enjeux d'une question, de ses conséquences, de l'évaluation des actions aussi bien que des non actions possibles. Elle suppose également la délibération et la justification argumentée d'une décision.

Ainsi définie, il est aisé de comprendre que le propre de l'éthique n'est pas simplement la « règle à suivre » et qu'elle ne peut être confondue ou assimilée à la déontologie.

Dans l'univers pratique des sollicitations continues et bidirectionnelles, où les interactions sont complexes de par la présence d'intérêts privés, particuliers et collectifs, où les parties sont guidées par des motivations diverses, parfois contradictoires, il n'est pas toujours aisé de connaître ou de reconnaître une activité de lobbying. L'influence se fait parfois insidieuse et progressive et se manifeste de toutes sortes de façon. Les relations qui impliquent un titulaire d'une charge publique et un lobbyiste ne sont pas de simples relations interpersonnelles entre deux interlocuteurs ou deux partenaires d'affaires, mais plutôt, des relations entre un fiduciaire de l'intérêt public et un représentant d'intérêts particuliers.

Dans une telle perspective, il est important de prendre conscience que de telles relations peuvent être questionnées ou questionnables tout comme la décision que prendra le titulaire d'une charge publique, ce qui inclut tout le processus de prise de décisions, d'où l'importance de bien cerner les enjeux, les conséquences des gestes posés, de même que la délibération et la justification argumentée de la décision que prendra le titulaire d'une charge publique.

L'approche éthique préconisée est une approche téléologique, comparable à une des approches de l'interprétation des lois, c'est-à-dire que la prise de décisions sera guidée par la finalité poursuivie par la Loi qui est à la fois un enjeu crucial, soit affermir la confiance de la population envers les institutions publiques.

De même, l'intérêt public est aussi une finalité qui devrait orienter l'action en vue de favoriser le public, par-delà les intérêts particuliers affirmés et promus par les lobbyistes. Il convient de concevoir l'intérêt public comme la finalité des actions de l'administration publique; il détermine le sens des actions, sa raison d'être. L'intérêt public ne saurait être compris comme la somme d'intérêts individuels ou l'intérêt d'une partie de la population seulement.

L'intérêt public, à titre de guide à l'action, suppose alors l'appel à l'éthique et aux valeurs puisque la réflexion et le questionnement sont nécessaires au regard de ce qui semble juste et utile dans les circonstances. Le décideur doit chercher à discerner l'intérêt public dans les points de vue des communications d'influence qu'il reçoit. On ne peut donc faire l'économie de cette réflexion basée sur l'éclairage des valeurs que la poursuite de l'intérêt public inspire, soit l'équité, l'intégrité et la loyauté pour assurer la justesse des actions et ainsi contribuer à édifier la confiance.

Le rôle des titulaires de charges publiques implique une exigence d'exemplarité de leur part puisqu'ils agissent dans le domaine public et qu'ils sont des fiduciaires de l'intégrité de l'organisation. Les attentes des citoyens à leur égard, sont grandes : plus de rigueur, plus de probité, plus de discernement dans la conduite des affaires de la chose publique.

D'autre part, les lobbyistes doivent aussi être conscients des gestes qu'ils posent et connaître les limites de leurs actions.

Des valeurs, comme l'intégrité, le respect des personnes et la responsabilité, sont des guides intéressants dans ces situations de proximité et permettent d'instiguer les actions des parties prenantes de façon à atteindre les finalités visées, soit le renforcement de la confiance des citoyens envers les institutions publiques et la poursuite de l'intérêt public.

Certaines institutions se sont dotées de valeurs qui leur sont propres, en lien avec leur mission particulière. Les titulaires de charges publiques ne devraient donc pas hésiter à utiliser et éprouver ces guides lorsqu'ils font face à des situations d'incertitude pour faciliter leur prise de décisions.

L'éthique est aussi utile dans la gestion et la prévention des risques qui guettent toute organisation; la réflexion qu'elle sous-tend permet d'identifier certains risques, comme par exemple, les situations de conflits d'intérêts, l'apparence de conflits d'intérêts, le favoritisme, l'octroi d'avantages indus et dans des cas plus extrêmes, la corruption, la collusion, le trafic d'influence, toutes des situations qui effritent la confiance des citoyens.

PARTIE 11 AIDE-MÉMOIRE POUR S'ASSURER DU RESPECT DE LA LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME

Voici quelques actions à poser afin de s'assurer du respect de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.

- 1° Identifier les dossiers et les services pouvant faire l'objet de lobbyisme à la lumière de l'article 2 de la Loi et des exceptions prévues aux articles 5 et 6.
- 2° Identifier les personnes et les professionnels susceptibles de faire des communications d'influence dans votre environnement : urbaniste, ingénieur, architecte, avocat, notaire, consultants, propriétaire d'une entreprise, entrepreneur en construction, représentant de chambre de commerce, etc.
- 3° Consulter le registre des lobbyistes au **www.lobby.gouv.qc.ca** afin de s'assurer que les informations qui y sont inscrites constituent un portrait adéquat de la réalité du lobbyisme dans l'institution.
- 4° Exiger l'inscription des lobbyistes non inscrits au registre.
- 5° Exiger le respect du *Code de déontologie des lobbyistes*.
- 6° Conserver l'information sur les activités de lobbyisme.
- 7° Respecter les règles d'après-mandat.
- 8° Prévoir, dans tout contrat ou toute soumission présentée à la suite d'un appel d'offres :
 - une déclaration dans laquelle le cocontractant ou le soumissionnaire affirme solennellement que si des communications d'influence ont eu lieu pour l'obtention du contrat, elles l'ont été conformément à la Loi, au Code et aux avis du Commissaire au lobbyisme;
 - une clause permettant, en cas de non-respect de la Loi, du Code ou des avis, de rejeter la soumission, de ne pas conclure le contrat ou de le résilier si le non-respect est découvert après qu'il y ait eu entente.
- 9° Si un lobbyiste contrevient à la Loi ou au *Code de déontologie des lobbyistes*, ne pas transiger avec lui et évaluer l'opportunité d'en aviser le Commissaire au lobbyisme.