

Chapitre 4

La mise en place d'un cadre juridique pour la pratique du lobbyisme et l'enregistrement des lobbyistes : l'expérience québécoise¹

Ce chapitre présente un exemple de réglementation et de contrôle des activités de lobbyisme à l'échelle infranationale. Il analyse les solutions adoptées au Québec pour concevoir et mettre en œuvre la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Quatre questions fondamentales sont abordées :

- *Pourquoi légiférer sur le lobbyisme?*
- *Quelles sont les activités qui doivent être considérées comme du lobbyisme et réglementées?*
- *Quelles obligations doit-on imposer, et à qui, dans le contexte d'une activité de lobbyisme?*
- *Quels mécanismes de contrôle faut-il mettre en place pour que la loi soit respectée?*

Résumé

Ce chapitre² rend compte de l'expérience récente du Québec en matière de réglementation et de contrôle du *lobbyisme*. Il expose les **principaux enjeux de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un cadre juridique** destiné à renforcer la transparence et la responsabilité dans les activités de *lobbyisme* au niveau infranational. Il aborde quatre questions fondamentales qui sont inhérentes à toute démarche législative visant à encadrer le *lobbyisme* :

- Pourquoi légiférer sur le *lobbyisme*?
- Que doit-on considérer comme une activité de *lobbyisme* au sens de la loi?
- Quelles obligations doit-on imposer, et à qui, dans le contexte d'une activité de *lobbyisme*?
- Quels mécanismes de surveillance et de contrôle faut-il mettre en place pour faire en sorte que la loi soit respectée?

Pourquoi légiférer sur le *lobbyisme*?

L'évocation du *lobbyisme* comporte souvent une connotation négative, suggérant quelque chose comme une ingérence occulte et indue de représentants d'intérêts privés ou particuliers dans les processus de décision d'institutions publiques devant être animées par la recherche systématique de l'intérêt public. Si tel devait être le cas, la démarche logique devrait, sans nul doute, être de bannir complètement le *lobbyisme* comme on le fait généralement pour la corruption, le trafic d'influence ou le détournement de mission des titulaires de charges publiques. Il va sans dire qu'il s'agit là d'une conception fort erronée de la réalité du *lobbyisme* exercé à bon escient.

Dans toute société moderne, **une interaction complexe et féconde intervient sans cesse** entre les titulaires de charges publiques et les diverses parties prenantes à leurs décisions. On reconnaît maintenant généralement que les *lobbyistes* peuvent contribuer à la prise de décision éclairée par les titulaires de charges publiques en véhiculant, au nom de parties prenantes, un point de vue circonstancié méritant considération.

En effet, le *lobbyisme* fait partie intégrante de ce réseau d'interactions entre les titulaires de charges publiques et la mosaïque des intérêts particuliers et des groupes d'intérêts qui composent la société civile; dans le contexte de la globalisation, les *lobbyistes* interviennent même au-delà des frontières nationales pour chercher à atteindre et à influencer les gouvernements.

Toute tentative de réglementation du *lobbyisme* demande donc la reconnaissance explicite de la légitimité de cette activité et la mise en place de règles et de conditions destinées à en assurer le saine exercice.

Transparence et règles de comportement

Les lois ou règlements qui encadrent la pratique du *lobbyisme* ont deux éléments en commun : elles imposent à des degrés divers des exigences de transparence et elles fixent des normes de comportement auxquelles les *lobbyistes* sont assujettis.

Dans certains cas, comme au Parlement européen, le système met en place une **procédure d'accréditation** qui confère aux *lobbyistes* enregistrés un accès privilégié aux locaux occupés par les titulaires de charges publiques. Ces *lobbyistes* doivent alors porter un badge qui les identifie comme représentant tel ou tel intérêt particulier ou groupe d'intérêts. Du fait de leur enregistrement, ils s'engagent également à respecter un code de déontologie.

Une telle approche vise à garantir que les activités des *lobbyistes* seront exercées correctement dans les locaux des institutions parlementaires ou gouvernementales. Les exigences de transparence qu'elle impose semblent établies principalement à l'avantage des titulaires de charges publiques. Elle ne fournit aux citoyens qu'une information limitée quant à l'objet des activités de *lobbyisme* menées dans les locaux de l'institution en cause, tout en laissant dans l'ombre la réalité du *lobbyisme* exercé auprès des titulaires de charges publiques à l'extérieur de leurs locaux officiels.

En Amérique du Nord, là où les lois sur le lobbyisme sont la règle plutôt que l'exception, les exigences de transparence imposées à un *lobbyiste* découlent du seul fait qu'il cherche à influencer un titulaire de charge publique. La finalité de ces exigences est d'abord et avant tout d'informer les citoyens d'éléments spécifiques de ces activités de *lobbyisme*. Les prescriptions légales et déontologiques qu'on y retrouve visent non seulement à informer les titulaires de charges publiques de l'identité et du mandat de leurs interlocuteurs, mais encore et surtout à créer les conditions d'une plus grande équité dans l'accès aux institutions, recherchant par là un renforcement du lien de confiance entre les citoyens et les institutions publiques³.

Décision de réglementer le lobbyisme en 2002

Au Québec où cette possibilité était débattue depuis quelques années, la décision de réglementer la pratique du *lobbyisme* fut prise en 2002, au lendemain d'événements impliquant des *lobbyistes* qui s'étaient révélés fort embarrassants pour le gouvernement. C'est à l'unanimité que l'Assemblée nationale du Québec adoptait alors la loi sur la transparence et l'éthique en matière de *lobbyisme* (L.R.Q., chapitre T-11.011). Inspirée d'une loi fédérale en

vigueur depuis la fin des années 1980, la loi québécoise se voulait, à bien des égards, plus ambitieuse quant à son contenu et plus exigeante quant à ses modalités d'application. Il est intéressant de mentionner au passage que, récemment, les règles d'encadrement des activités de *lobbyisme* prescrites par la loi fédérale ont été substantiellement resserrées et que de nouveaux mécanismes d'application, notamment la nomination prochaine d'un Commissaire au *lobbying* relevant du Parlement, y sont prévus⁴.

La loi vise donc à **renforcer le lien de confiance** entre les citoyens et les institutions publiques en favorisant, d'une part, la transparence des activités de *lobbyisme* et en établissant, d'autre part, des règles destinées à assurer le sain exercice de ces activités. Au cœur de la loi se trouve l'exigence de transparence traduisant la reconnaissance du droit pour les citoyens de savoir qui cherche à influencer les processus décisionnels des institutions par la pratique du *lobbyisme*. S'ajoutent à cela d'autres obligations prévues à la loi et au code de déontologie pour encadrer la pratique du *lobbyisme*.

Cette loi présuppose donc que le fait de rendre publiques des **informations suffisamment précises quant à la nature et quant à l'objet des activités de *lobbyisme*** favorisera une certaine démocratisation de l'influence tout en ayant un impact positif sur les conditions d'imputabilité des titulaires de charges publiques.

Cette exigence de transparence de l'objet de leurs relations avec les *lobbyistes* rappelle de façon implicite aux titulaires de charges publiques qu'il leur incombe de trouver un point d'équilibre entre les intérêts des diverses parties prenantes aux décisions qu'ils ont la responsabilité de prendre, étant entendu que l'exercice de cette responsabilité doit être animé par la recherche de l'intérêt public. De la même manière, la loi présuppose que la mise en place d'un cadre déontologique pour la pratique du *lobbyisme* rehaussera la qualité et la crédibilité des processus décisionnels d'intérêt public.

Que doit-on considérer comme une activité de *lobbyisme* au sens de la loi?

Toute démarche d'encadrement du *lobbyisme* doit reposer sur des **définitions claires** de ce qui est en cause aux fins de l'application de la réglementation envisagée. La portée de ces définitions implique des choix politiques. Pour pouvoir préciser de façon adéquate la portée d'une réglementation particulière, il semble s'imposer que trois éléments principaux fassent l'objet d'une définition :

- Quel environnement politique et administratif la loi veut-elle régir?
- Qui doit-on considérer comme un *lobbyiste*?
- Qu'est-ce qu'une activité de *lobbyisme*?

La loi québécoise couvre un éventail relativement large d'institutions publiques. Elle vise non seulement le *lobbyisme* effectué auprès des parlementaires, des ministres ainsi que de leur personnel, mais également le *lobbyisme* effectué auprès des fonctionnaires du gouvernement, des personnes occupant une fonction ou un emploi au sein d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise publique, ainsi que des personnes occupant une fonction ou un emploi dans une institution municipale.

Deux grandes catégories de lobbyistes

La loi québécoise distingue **deux grandes catégories de lobbyistes** :

- les *lobbyistes-conseil*; et
- les *lobbyistes d'entreprise* ou d'organisation. On aura compris qu'en ce faisant, la loi ne vise pas seulement les interventions des intermédiaires professionnels ou spécialisés, mais également les interventions faites directement pour, et au nom, d'entreprises ou d'organisations.

Dans ce contexte, est considérée comme **lobbyiste-conseil** « toute personne 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** ». Cette large catégorie vise des individus agissant pour des tiers en différentes capacités. En fait, rares sont les individus qui remettront une carte d'affaires les identifiant spécifiquement comme *lobbyiste*. Ils s'identifieront plutôt comme spécialiste en relations gouvernementales, conseiller en relations publiques, gestionnaire de projet, consultant, ex-titulaire de charge publique, avocat, ingénieur, architecte, comptable et ainsi de suite. En fait, quel que soit son titre formel, une personne sera considérée comme *lobbyiste-conseil* aux fins de la loi si elle exerce des activités de *lobbyisme* pour un tiers moyennant contrepartie.

La seconde catégorie, qu'on pourrait décrire comme celle des *lobbyistes maison*, comprend les personnes dont la fonction ou l'emploi au sein d'une entreprise, d'une association ou d'un groupement sans but lucratif implique, de façon significative, l'exercice d'activités de *lobbyisme* pour et au nom de l'entreprise ou de l'organisation. Il peut s'agir, par exemple, d'administrateurs influents ou encore d'autres dirigeants ou employés d'une entreprise ou d'une organisation.

Les activités de lobbyisme

Un *lobbyiste* potentiel intervenant de quelque façon que ce soit auprès d'une institution politique ou administrative visée par la loi, reste à déterminer, pour qu'on soit dans un cas d'application, ce qui constitue une activité de *lobbyisme* au sens de la loi. Dans la loi québécoise, une activité de *lobbyisme* est nécessairement une communication directe, verbale ou par écrit,

intervenante entre un *lobbyiste* et un titulaire de charge publique. Cette communication doit viser à influencer la prise de décision par le titulaire de charge publique. Elle doit également viser l'une ou l'autre des catégories de décisions prévues par la loi.

Une autre des particularités de la loi québécoise c'est qu'elle va bien au-delà de la réglementation du *lobbyisme* portant sur les orientations, les plans d'action ou sur les diverses facettes de la production législative ou réglementaire des corps publics visés. Sont également considérées comme des activités de *lobbyisme* les **communications faites par les lobbyistes en vue d'influencer des décisions de nature administrative**, telles que l'octroi d'autorisations administratives, de marchés publics, de subventions, voire les démarches en vue d'influencer la nomination de hauts fonctionnaires.

Ayant ainsi défini succinctement ces trois concepts qui délimitent le champ d'application de la loi, il reste à déterminer quelles obligations sont imposées et à qui à l'occasion de la pratique d'activités de *lobbyisme* visées par la loi.

Quelles obligations doit-on imposer, et à qui?

Comme mentionné ci-dessus, toute démarche législative d'encadrement du *lobbyisme* implique l'imposition, à des degrés variables, d'**obligations de transparence ainsi que l'énonciation de règles de conduite** que devront respecter les *lobbyistes*.

Le *lobbyisme* étant une relation entre deux acteurs, *lobbyiste* et titulaire de charge publique, la première question est celle de déterminer lequel de ces acteurs se verra imposer la responsabilité formelle de la transparence. Puisque la relation intervient à l'initiative du *lobbyiste*, on reconnaît généralement qu'il devrait en principe assumer la responsabilité de la publicité de cette démarche visant à influencer un titulaire de charges publiques à l'avantage des intérêts particuliers qu'il représente.

Divulgaration au début de l'activité de lobbyisme

Généralement, comme au Québec, on oblige le *lobbyiste* à verser, dans un délai prescrit, une **déclaration** dans un registre public dès lors que la démarche de *lobbyisme* est initiée. Il faut souligner que le dépôt de cette déclaration n'est pas un préalable, mais bien une conséquence de cette démarche de *lobbyisme*. En conséquence, les titulaires de charges publiques ne peuvent être astreints à exiger une preuve d'enregistrement avant d'entrer en contact avec un *lobbyiste*. Ceci démontre que l'enregistrement des *lobbyistes* n'est pas de la nature d'une procédure d'accréditation ou d'octroi d'un permis. Ce système d'enregistrement est essentiellement destiné à faire en sorte que les citoyens et les autres parties prenantes puissent bénéficier de la transparence pour les activités de *lobbyisme* en cours.

Ceci n'est pas pour dire que les titulaires de charges publiques n'ont aucun rôle à jouer pour faire en sorte que les *lobbyistes* qui s'affairent à les influencer le fassent dans le respect de la loi. Même si la loi sur le *lobbyisme* ne leur impose aucune obligation formelle, les titulaires de charges publiques ne peuvent ignorer que la loi impose des exigences à leurs interlocuteurs. Dans leurs contacts avec les *lobbyistes*, les titulaires de charges publiques ont un **devoir de diligence raisonnable** en ce qui a trait au respect par leur interlocuteur des obligations que la loi impose. Ils doivent garder à l'esprit que les obligations de transparence imposées aux *lobbyistes* dans leurs rapports avec eux visent à rehausser la légitimité et la crédibilité de leur propre autorité. Ces obligations sont destinées à favoriser un accès plus équitable des autres parties prenantes au processus de décision dont ils sont les fiduciaires dans la gestion des institutions, processus de décision dont la finalité est la détermination de ce qui va dans le sens de l'intérêt public.

Les tableaux 4.1 et 4.2 indiquent le nombre de nouveaux *lobbyistes* enregistrés chaque année.

Tableau 4.1. **Évolution du nombre de *lobbyistes* inscrits au Registre québécois des *lobbyistes*, 2002-07**

Nombre de nouveaux inscrits par an

	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	Total
<i>Lobbyistes-conseils</i>	91	62	28	28	53	39	301
<i>Lobbyistes d'entreprise ou d'organisation</i>	207	71	58	112	192	388	1 028
Total	298	133	86	140	245	427	1 329

Tableau 4.2. **Nombre de *lobbyistes* ayant au moins un mandat actif et nombre de mandats par groupe de *lobbyistes* au Québec**

	Nombre de <i>lobbyistes</i> ayant au moins un mandat en cours au 31 mars 2008	Nombre de mandats par catégorie de <i>lobbyistes</i>
<i>Lobbyistes-conseils</i>	114	304
<i>Lobbyistes d'organisation</i>	328	487
<i>Lobbyistes d'entreprise</i>	274	197
Total	716	988

Il faut maintenant déterminer la portée des obligations de transparence imposées aux *lobbyistes*. C'est, encore ici, un choix politique. On peut décrire, de façon lapidaire, la substance des exigences posées par la loi québécoise à cet égard par la formule suivante : qui fait du *lobbyisme*, à quel endroit et sur quel objet?

Identification des parties

Le premier élément, la question du « qui », renvoie à la fois à l'identification des intérêts ou groupe d'intérêts à pied d'œuvre pour influencer une autorité publique et à l'identité de la personne ou des personnes agissant comme lobbyistes pour et au nom de ces intérêts ou groupes d'intérêts.

Les lobbyistes-conseil doivent ainsi **s'identifier** et fournir leurs coordonnées professionnelles. Ils doivent fournir des précisions quant à l'identité du **client** qu'ils représentent. Il s'ensuit que si un lobbyiste-conseil représente plusieurs clients, sa déclaration comportera une section particulière à chaque client.

Dans le cas d'activités de *lobbyisme* faites directement par une entreprise ou par une organisation, l'obligation de fournir les informations prescrites et l'obligation d'identifier et d'inscrire les personnes agissant comme lobbyiste d'entreprise ou d'organisation sont imposées au plus haut dirigeant de cette entité.

Concernant deuxième élément, la question du « où », c'est-à-dire l'identification des personnes ou des institutions faisant l'objet d'activités de *lobbyisme* visées par la loi, les exigences sont de nature générale. Au Québec, les lobbyistes n'ont pas à fournir des renseignements nominatifs sur les personnes qu'ils rencontrent ou qu'ils entendent rencontrer; **Il leur suffit de déclarer auprès de quelle institution et d'identifier la nature de la fonction du titulaire d'une charge publique** auprès duquel ils font ou ont l'intention de faire du *lobbyisme* au sein de cette institution. À titre d'exemples, il suffit pour un lobbyiste de déclarer qu'il fait ou entend faire du *lobbyisme* au niveau ministériel ou au niveau de la direction dans tel ou tel ministère, ou encore auprès des membres du conseil d'administration de telle ou telle entreprise publique ou de tel ou tel organisme du gouvernement.

Divulgence de l'objet du lobbyisme

Le troisième et principal élément de la déclaration est une description suffisamment explicite de l'objet des activités de *lobbyisme*. Comme le dit la loi, le lobbyiste doit déclarer « l'objet de ses activités de *lobbyisme*, ainsi que les renseignements nécessaires à sa détermination ». Nous interprétons la portée de cette exigence comme signifiant une **description suffisamment détaillée de la nature de la décision que le lobbyiste cherche à influencer**. On notera au passage que la loi n'exige pas du lobbyiste qu'il déclare ses activités de *lobbyisme* ; elle se contente d'exiger qu'il en déclare l'objet.

On pourrait tout d'abord penser qu'il s'agit là d'une exigence amoindrie. Notre expérience montre qu'une description suffisamment précise de l'objet des activités de *lobbyisme* présuppose un changement draconien de la mentalité des lobbyistes qui cherchent à influencer les titulaires de charges

publiques. Du moins au début, nous avons dû faire face à bien des résistances de la part de *lobbyistes* réfractaires à fournir certains détails quant à l'objet de leurs activités de *lobbyisme*. De concert avec la conservatrice du registre des *lobbyistes*, nous avons dû établir des standards et implanter des contrôles pour faire en sorte que les déclarations versées au registre soient suffisamment précises. Des efforts importants ont été consentis pour assurer une certaine uniformité dans la façon de décrire l'objet des activités de *lobbyisme*, ce qui est une condition essentielle à l'atteinte des résultats recherchés à l'avantage des bénéficiaires de ce nouveau droit à la transparence.

Techniques de lobbyisme et ressources financières

La loi québécoise requiert bien **peu de détails** quant aux modalités des activités *lobbyisme* et quant aux ressources financières investies pour les réaliser.

Au titre des techniques de *lobbyisme* utilisées, la loi se limite à demander des informations à portée très générale, par exemple déclarer s'il y a eu rencontre, communication orale ou communication écrite. À cet égard, il est intéressant de mentionner que la loi québécoise ne prétend régir que ce que la littérature qualifie de « *lobbyisme direct* » à l'exclusion du « *lobbyisme indirect* » ou en anglais « *grassroots lobbying* » que certaines autres lois encadrent. Ainsi, La loi fédérale canadienne sur le *lobbying* demande de déclarer si on aura recours à ces techniques de *lobbyisme* indirect, comme par exemple des annonces dans les médias ou des appels à la mobilisation de l'opinion publique pour influencer et faire pression sur les processus de décision par les titulaires de charges publiques.

Quant aux ressources financières investies à l'appui d'une campagne de *lobbyisme*, la loi québécoise se contente d'exiger la déclaration, par tranches de valeur, (et non par valeur spécifique, par exemple moins de 10 000 CAD, entre 10 000 et 50 000 CAD) des honoraires perçus par les *lobbyistes-conseil*. Ceci diffère substantiellement de certaines lois américaines sur le *lobbyisme* qui vont très loin quant aux détails à être fournis, par rapport aux montants investis, à l'appui d'une démarche de *lobbyisme* et qui exigent la divulgation des contributions financières versées aux membres du Congrès ainsi que des cadeaux et autres avantages consentis aux titulaires de charges publiques.

La loi québécoise sur le *lobbyisme* peut apparaître timide à cet égard. Cela s'explique sans doute par le fait que ces **mêmes objectifs sont poursuivis chez nous par d'autres moyens**⁵. Ainsi le Québec a adopté une **loi très sévère pour baliser la question du financement des partis politiques**. De même, la problématique des cadeaux et autres avantages

consentis aux titulaires de charges publiques est abordée par le biais du cadre éthique et déontologique mis en place à l'intention des titulaires de charges publiques⁶.

Déclarations et accessibilité

Les déclarations sont faites en principe par Internet sur un formulaire électronique. La déclaration sur support électronique se fait gratuitement, mais ceux qui optent pour un formulaire papier doivent assumer des frais qui se justifient par la nécessité de transcrire l'information dans la banque de données électronique du registre. Le processus de déclaration est itératif. Ainsi, tout *lobbyiste* qui initie un nouveau mandat doit mettre à jour sa déclaration, comme il doit le faire, d'ailleurs, pour toute modification de la teneur d'un mandat ayant fait l'objet d'une déclaration au registre.

Puisque la transparence constitue la finalité de la loi, le contenu du registre des *lobbyistes* est accessible sur Internet gratuitement et en tout temps à l'adresse www.lobby.gouv.qc.ca.

Le Code de déontologie

La deuxième catégorie d'obligations imposées aux *lobbyistes* se traduit en un **ensemble de règles** ayant pour objet d'assurer le sain exercice des activités de *lobbyisme*. C'est en quelque sorte la dimension « éthique », ou devrait-on dire « déontologique » de la loi.

Ces normes se retrouvent soit dans la loi même, soit dans le Code de déontologie des *lobbyistes*⁷ que le Commissaire au *lobbyisme* avait le mandat d'adopter après consultation des milieux intéressés.

La loi contient des dispositions qui **prohibent** la rémunération conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou encore la rémunération d'un *lobbyiste* à partir d'une subvention qui résulte d'une activité de *lobbyisme*. Elle impose des restrictions aux titulaires de charges publiques de haut rang en leur défendant d'agir comme *lobbyiste* pendant un certain temps au terme de leur mandat. Plus généralement, elle prévoit que nul ne peut tirer un avantage indu d'une charge publique dont il a antérieurement été titulaire, de même que nul ne peut utiliser ou divulguer aux fins d'activités de *lobbyisme* des informations confidentielles précédemment acquises en qualité de titulaire de charge publique.

Le Code de déontologie des *lobbyistes* adopté par le Commissaire au *lobbyisme* a valeur de règlement et est comme tel obligatoire. Il prévoit des normes de comportement destinées à assurer le sain exercice des activités de *lobbyisme*. Ces **devoirs et obligations** sont regroupés sous les rubriques « respect des institutions », « honnêteté et intégrité » et « professionnalisme ».

Quel mécanisme de surveillance et de contrôle faut-il mettre en place pour faire en sorte que cette loi soit respectée?

Pour des raisons pratiques, il fut décidé au Québec de créer simultanément une fonction de Commissaire au *lobbyisme* et une autre de Conservateur du registre des *lobbyistes*. Ce choix découlait du fait qu'au ministère de la Justice une équipe technique, était disponible avait mis sur pied et opérait avec beaucoup de succès des registres informatisés complexes. Puisqu'elle possédait un savoir-faire reconnu et des équipements de pointe, on estima opportun, sur le plan administratif, de lui confier ce nouveau mandat de la mise sur pied et de l'opération du registre des *lobbyistes*.

Après cinq années d'opération, il est intéressant de constater que le ministre de la Justice recommande que le registre des *lobbyistes* **relève dorénavant du Commissaire au lobbyisme**. Selon le ministre, le partage des responsabilités entre le Commissaire et le Conservateur du registre est source de confusion pour les *lobbyistes* et pour les titulaires de charges publiques. Pour des raisons d'efficacité, d'efficience et d'imputabilité, le ministre estime que l'objectif de transparence défini par la loi serait mieux servi par un transfert de la responsabilité du registre vers le Commissaire (ministère de la Justice, 2007).

Quoi qu'il en soit, le titulaire de la fonction de Conservateur du registre est responsable de s'assurer que les déclarations reçues contiennent, en la manière prescrite, les informations prévues par la loi. Il doit s'assurer de la conservation sécuritaire de ces informations et prendre les mesures nécessaires pour que soient facilement accessibles à tout intéressé.

Simultanément, la loi créait la fonction de Commissaire au *lobbyisme*, le titulaire de cette fonction étant chargé « **de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme** exercées auprès des titulaires de charges publiques ».

Puisque le commissaire est responsable de la surveillance et du contrôle des activités de *lobbyisme* exercées auprès des titulaires de charges publiques dans les institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, la loi prévoit qu'il est **nommé sur une base consensuelle par l'Assemblée nationale** et qu'il est directement imputable à l'Assemblée nationale de qui il reçoit son budget, ce qui en fait une entité indépendante du gouvernement.

Le Commissaire au *lobbyisme* est investi de **pouvoirs d'inspection et d'enquête** tant auprès des *lobbyistes* qu'auprès des titulaires de charges publiques et des tiers intéressés. Il peut agir sur plainte ou de sa propre initiative s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une disposition de la loi ou du code de déontologie n'est pas respectée. Les parties impliquées-*lobbyistes* aux titulaires de changes publiques – peuvent exercer des pouvoirs d'investigation.

Si au terme de son enquête, le Commissaire constate le non-respect d'une disposition de la loi ou du code de déontologie, **diverses sanctions peuvent être imposées** au *lobbyiste* défaillant. Des amendes assez considérables peuvent résulter du jugement d'un tribunal⁸. La loi donne par ailleurs au Procureur général le pouvoir de réclamer d'un *lobbyiste* contrevenant « la valeur de toute contrepartie qu'il a reçue ou qui lui est payable en raison des activités ayant donné lieu au manquement ». Enfin, au cas de manquements graves ou répétés aux obligations imposées par la loi ou par le code de déontologie, le Commissaire au *lobbyisme* pourrait sanctionner le *lobbyiste* en l'empêchant d'agir comme *lobbyiste* au Québec pendant une période pouvant aller jusqu'à un an.

Transformation de la relation de lobbyisme

En imposant la transparence en matière de *lobbyisme*, la loi requiert des *lobbyistes*, mais aussi des titulaires de charges publiques, un changement profond dans les façons de faire. Elle cherche à circonscrire et à réguler une réalité aussi plurielle que complexe. Elle présuppose un **changement de culture** dans les rapports entre les titulaires de charges publiques et les *lobbyistes*. Depuis plus de cinq ans, maintenant, nous avons entrepris la réalisation du mandat qui nous était confié en recherchant un juste équilibre entre la mise en place d'incitatifs et de mesures de soutien et le déploiement graduel des éléments plus coercitifs destinés à assurer le respect de la loi.

Nous avons défini notre planification en nous donnant comme objectif de convaincre les *lobbyistes*, les titulaires de charges publiques et les citoyens de s'approprier le système de valeurs qui sous-tend cette loi récente et audacieuse (Commissaire au *lobbyisme*, 2004).

Il est heureux que l'Assemblée nationale ait prévu dans la loi une disposition obligeant le ministre de la Justice à faire **rapport dans les cinq ans sur la mise en œuvre** de la loi et du code de déontologie des *lobbyistes* de même que sur l'opportunité de les modifier. Dans les faits, le rapport du ministre fut déposé à l'Assemblée nationale en octobre dernier et déferé pour étude à la Commission parlementaire des finances publiques.

Souhaitant contribuer au débat à la lumière de son expérience, le Commissaire au *lobbyisme* a également déposé un rapport faisant état de ses constats et recommandations (Commissaire au *lobbyisme*, 2008a; Commissaire au *lobbyisme* 2008b)⁹. Ce rapport fut également référé pour étude à la commission parlementaire des finances publiques qui s'est penchée sur les deux documents au début de mai 2008. La commission parlementaire a tenu des consultations publiques et a rendu son rapport.

Évaluation de la mise en œuvre

Au terme des cinq premières années de mise en œuvre de cette loi, si on doit admettre qu'elle est encore trop souvent méconnue et si bien des commentaires sont faits sur certaines de ses modalités d'application, **force est de constater que personne n'en remet en cause la pertinence, les principes et le bien-fondé.**

Le bilan que nous dressons est généralement positif¹⁰. Ainsi, concernant les activités de *lobbyisme* menées auprès des institutions parlementaires et gouvernementales, si beaucoup reste à faire, tout indique que nous sommes sur la bonne voie. En revanche, les résultats sont plus modestes en ce qui a trait aux activités de *lobbyisme* menées auprès des structures municipales.

Au cœur de ce rapport s'inscrit le constat suivant : sans l'engagement ferme des titulaires de charges publiques, les chances de succès d'une telle loi risquent fort d'être compromises. Alors que, par nature, les activités de *lobbyisme* n'interviennent pas sur la place publique mais, plus souvent, dans l'intimité de leurs bureaux, **les titulaires de charges publiques doivent donner acte du fait que la loi reconnaît aux citoyens, envers qui ils sont imputables, le droit de savoir qui cherche à les influencer et sur quoi.** D'autant plus que la finalité de ce nouveau droit à la transparence est de conforter la relation de confiance des citoyens envers les corps publics au sein desquels ils œuvrent, les titulaires de charges publiques doivent ajuster leurs façons de faire pour en favoriser le respect dans leurs contacts avec les *lobbyistes*.

C'est dans cette perspective que notre rapport conclut que, s'il n'y a pas lieu d'imposer formellement aux titulaires de charges publiques la responsabilité de rendre publics les renseignements nécessaires pour assurer la transparence des activités de *lobbyisme*, ceci ne veut pas dire, bien au contraire, qu'ils n'ont aucune responsabilité à cet égard. Compte tenu de sa nature même et de son objet, nous n'hésitons pas à affirmer qu'en ce qui concerne le respect de cette loi dans leurs rapports avec les *lobbyistes*, les titulaires de charges publiques ont, à tout le moins, un devoir de diligence raisonnable.

Quant aux éléments plus techniques qui seront abordés dans le cadre de la révision de la loi, parmi les principaux on note la recommandation précitée du ministre de la Justice à l'effet que l'opération du registre des *lobbyistes* soit confiée au commissaire au *lobbyisme*.

Parmi nos propositions de modification, les principales ont sans doute trait à l'efficacité des mécanismes de sanction. Ainsi, nous recommandons que le commissaire au *lobbyisme* soit autorisé à initier lui-même les **mécanismes de sanction pénale** prévus dans la loi, ou encore que les délais de prescription pour les infractions visées soient portés de un an à cinq ans.

Enfin, de façon à reconnaître qu'un changement de culture de la nature de celui qui est en cause ici ne peut se réaliser par la seule force de la répression et sans la mobilisation de tous les acteurs, nous demandons que le rôle essentiel que le commissaire au *lobbyisme* doit jouer dans **l'éducation des parties prenantes** à la loi, *lobbyistes*, titulaires de charges publiques et citoyens, soit expressément reconnu dans la formulation de son mandat.

Conclusions

En 2000, l'OCDE publiait un rapport intitulé *Renforcer l'éthique dans le service public : les mesures des pays de l'OCDE*. Ce rapport soulignait que les corps publics ne sont pas seulement évalués sur leur capacité à prendre les bonnes décisions, mais aussi sur la **qualité et sur la crédibilité de leurs processus décisionnels**. Le rapport recommandait donc la mise en place des éléments et des fonctionnalités de ce qu'il appelait une « infrastructure de l'éthique » destinée à promouvoir des standards élevés de comportement et l'intégration des valeurs propres à l'administration publique telles que l'impartialité, l'accessibilité, l'égalité, l'équité et la transparence.

Dans cette perspective, la mise en œuvre de règles et de normes afin de pouvoir effectuer la surveillance et la contrôle des activités de *lobbyisme*, apparaît comme le **complément naturel du cadre éthique** élaboré pour inspirer et guider les titulaires de charges publiques dans l'exercice de leurs fonctions.

Si quelques pays européens ont mis en place une forme de réglementation des activités de *lobbyisme* alors que, jusqu'à récemment, il s'agissait là d'un phénomène essentiellement nord-américain, on constate de plus en plus que d'autres pays songent à leur emboîter le pas. Le fait que la direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE travaille activement sur ce dossier en examinant l'expérience en matière d'élaboration et de mise en œuvre des réglementations, qui visent à accroître la transparence et la responsabilité, est du plus haut intérêt. Vu les **nombreux efforts de réglementation du lobbyisme dans la zone de l'OCDE** et dans le reste du monde, on peut penser que, dans les prochaines années, cette question demeurera d'actualité et qu'éventuellement des principes ou normes communs émergeront sur la scène internationale.

En juin 2007, l'OCDE a jugé à propos de réunir un groupe d'experts sur le sujet, chargé de tirer les leçons de l'expérience des pays et d'élaborer un cadre et des principes sur cette question de l'encadrement du *lobbyisme*. Cela pourrait orienter le débat et aider les autorités à réexaminer et moderniser les dispositifs en vigueur pour plus de transparence et de responsabilité.

Notes

1. Ce chapitre a été rédigé par Monsieur André C. Côté, Commissaire au *lobbyisme* du Québec.
2. Ce chapitre est une version révisée d'un document présenté en mars 2007 à la conférence « Le *lobbyisme* : pratique et cadre juridique », qui a eu lieu à Sam Son, Vietnam, sous l'égide de l'Assemblée nationale de la République socialiste du Vietnam et en juin 2007 lors de la session spéciale qu'a tenue un groupe d'experts des conflits d'intérêts à l'occasion d'un symposium de l'OCDE consacré au *lobbyisme*.
3. Council on Governmental Ethics Laws – COGEL Blue Book : 2006 Lobbying Uptade on Legislation and Litigation, US and Canada (document disponible uniquement pour les personnes membres de l'organisme COGEL).
4. À ce sujet, le lecteur pourra consulter le chapitre 3 de la présente publication rédigé par le directeur fédéral des *lobbyistes*, M. Michael Nelson, et intitulé « La législation fédérale du Canada sur le *lobbying* : évolution et fonctionnement de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* ».
5. La loi électorale (L.R.Q., chapitre E-3.3) énonce de nombreuses règles encadrant le financement des partis politiques et des dépenses électorales.
6. Voir, par exemple, la Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise, 21 novembre 2002, déposée à l'Assemblée nationale par le ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du Trésor. Ces valeurs sont la compétence, l'impartialité, l'intégrité, la loyauté et le respect : www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/ress_humaine/declaration_valeurs.pdf. Pour les fonctionnaires de l'administration publique québécoise, les lois et règlements suivants énoncent des obligations déontologiques : Loi sur le ministère du Conseil exécutif, L.R.Q., chapitre M-30, article 3.01 à 3.06; Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics, R.R.Q., chapitre M-30, r.0.1; loi sur la fonction publique, L.R.Q., chapitre F-3.1.1, article 1 à 31; Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, R.R.Q., chapitre -F-3.1.1, r.0.3. Finalement, deux directives du Premier ministre rendues publiques en 2003 énoncent certaines règles éthiques que doivent respecter les membres du conseil des ministres et les attachés politiques pour éviter, entre autres, tout conflit d'intérêt. Il est possible de prendre connaissance des éléments essentiels de ces directives en consultant l'adresse suivante : www.premier-eministre.gouv.qc.ca/salle-ede-epresse/communiqués/2003/octobre/2003-e10-e27.shtm. Finalement, dans un document de travail concernant une réforme parlementaire et déposé à l'Assemblée nationale le 21 novembre 2007, le leader parlementaire du gouvernement propose, entre autres l'adoption d'un code d'éthique devant régir la conduite des députés : www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/reforme-des-institutions/documents/document-travail2007-11-21.pdf.
7. (2004) 7 G.O. II, 1259 [c. T-11.011, r. 0.2]. Pour toute documentation relative au Code de déontologie des *lobbyistes*, le lecteur peut consulter le site Internet du Commissaire au *lobbyisme* : www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/documentation.
8. En 2005, le Procureur général du Québec intentait une première poursuite à l'encontre d'un *lobbyiste*. Il s'agissait de la première poursuite de cette nature intentée au Canada. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, soit depuis 2002, le Commissaire au *lobbyisme* a transmis au directeur des poursuites criminelles et pénales huit rapports d'enquête concernant des activités de *lobbyisme* pour lesquelles des manquements à la loi sur le *lobbyisme* ont été constatés. Sept de ces

huit rapports d'enquête ont donné lieu à l'émission de constats d'infraction. Des plaidoyers de culpabilité ont été enregistrés dans trois de ces dossiers.

9. Le lecteur pourra également consulter en annexe au présent texte la liste des études réalisées à la demande du Commissaire au *lobbyisme* dans le cadre de l'exercice de révision quinquennale de la loi sur le *lobbyisme*.
10. Quelques statistiques relatives au registre des *lobbyistes* du Québec peuvent être consultées à la section 4.3.

ANNEXE 4.A1

Liste des études réalisées à la demande du Commissaire au lobbyisme du Québec dans le cadre de la révision quinquennale de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*

- BÉGIN, Luc, *Lobbyisme et titulaires de charges publiques : recommandations pour une responsabilisation accrue*, étude réalisée avec la collaboration de Steve Jacob, Yves Boisvert, Jean-Patrice Desjardins, Gérard Divay et Serge Belley, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 18 avril 2007.
- BELLEY, Serge, Jean-Patrice DESJARDINS et Gérard DIVAY, *Lobbyisme et municipalités – Étude exploratoire réalisée pour le Commissaire au lobbyisme du Québec*, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 27 février 2007.
- COMEAU, Paul-André, *Les sous-ministres et le lobbyisme*, École nationale d'administration publique, août 2006.
- DESJARDINS, Jean-Patrice, *Analyse comparée sommaire du rôle des titulaires de charges publiques dans les activités de lobbyisme*, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 15 décembre 2006.
- DESJARDINS, Jean-Patrice, *La responsabilisation des titulaires de charges publiques en lien avec le lobbyisme*, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, avril 2007.
- HÉBERT, Martine, *Portrait des activités de lobbyisme au Québec – Rapport présenté au Commissaire au lobbyisme du Québec*, mai 2007.
- HUDON, Raymond, *Dura lex sed lex et Rules are made to be broken – Éclairages sur la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme – Rapport préparé pour le Commissaire au lobbyisme du Québec*, mai 2007.
- JACOB, Steve, et Jean-François BÉLANGER, *Les activités de lobbyisme et leur encadrement au Québec : état des lieux et perception auprès des titulaires de charges publiques*, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 16 avril 2007.

* Toutes ces études sont accessibles sur le site internet du Commissaires au Lobbyisme : www.commissairelobby.qc.ca ou www.commissairelobby.qc.ca/promo/97/2.

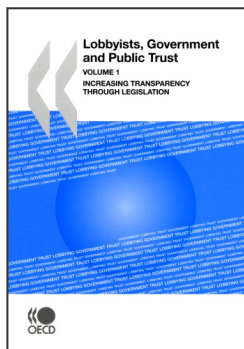
Bibliographie

Commissaire au *lobbyisme* (2004), Orientations stratégiques 2004-07 – « Vers une confiance plus grande dans nos institutions politiques et administratives », www.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/628_plan_strategique_04-07.pdf.

Commissaire au *lobbyisme* (2008a), « Bâtir la confiance – Rapport concernant la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de *lobbyisme* », [www.commissairelobby.qc.ca/documents/File/batir_confiance_rapport_commissaire_lobbyisme_quebec\(1\).pdf](http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/File/batir_confiance_rapport_commissaire_lobbyisme_quebec(1).pdf).

Commissaire au *lobbyisme* (2008b), « L'encadrement des activités de *lobbyisme* au Québec – Synthèse des activités du Commissaire au *lobbyisme* du Québec 2002-2007 ».

Ministère de la Justice (2007), « Rapport sur la mise en œuvre de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de *lobbyisme* et du code de déontologie des *lobbyistes* », p. 29.



Extrait de :

Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume

1

Increasing Transparency through Legislation

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264073371-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « La mise en place d'un cadre juridique pour la pratique du lobbyisme et l'enregistrement des lobbyistes : l'expérience québécoise », dans *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1 : Increasing Transparency through Legislation*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264073395-7-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.