

**Examens de l'OCDE sur la gouvernance
publique**



L'encadrement du lobbying au Québec, Canada

**POURSUIVRE LE DÉVELOPPEMENT D'UNE CULTURE
DE TRANSPARENCE ET D'INTÉGRITÉ**



Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

L'encadrement du lobbying au Québec, Canada

POURSUIVRE LE DÉVELOPPEMENT D'UNE CULTURE
DE TRANSPARENCE ET D'INTÉGRITÉ

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, ainsi que les données et cartes 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.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2022), *L'encadrement du lobbying au Québec, Canada : Poursuivre le développement d'une culture de transparence et d'intégrité*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/dbbc360d-fr>.

ISBN 978-92-64-95153-2 (imprimé)

ISBN 978-92-64-58066-4 (pdf)

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

ISSN 2226-5953 (imprimé)

ISSN 2226-5961 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Emmanuel Coveney.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2022

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

Avant-propos

Le lobbying constitue un acte légitime de participation politique et accorde à toutes les parties prenantes intéressées un droit d'accès à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. Un cadre équitable pour l'encadrement du lobbying reste toutefois indispensable pour promouvoir la transparence des processus décisionnels et garantir une prise de décision inclusive et informée, tout en minimisant le risque que les politiques publiques répondent uniquement aux besoins de quelques groupes d'intérêts particuliers. Les règles et lignes directrices sur le lobbying contribuent également à renforcer la confiance des citoyens dans l'élaboration des politiques et à consolider les processus démocratiques, une priorité essentielle de l'OCDE.

Le Québec (Canada) s'est doté en 2002 d'une *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, qui reste à ce jour l'une des législations les plus complètes parmi les pays de l'OCDE. Près de vingt ans après son entrée en vigueur, des évolutions pourraient permettre de la rendre conforme aux meilleures pratiques identifiées en matière de transparence des communications d'influence ainsi qu'aux principaux standards internationaux sur d'encadrement du lobbying.

Dans un premier temps, l'objectif de ce rapport est de fournir une analyse du cadre légal et réglementaire mis en place pour renforcer la transparence et l'intégrité des pratiques de lobbying au Québec (Canada), ainsi que d'évaluer le projet de réforme proposé par Lobbyisme Québec en 2019, en le situant par rapport à la *Recommandation de l'OCDE sur les principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying*. En second lieu, ce rapport identifie des solutions concrètes pour le régime du Québec et discute les bonnes pratiques mises en œuvre dans les pays de l'OCDE qui pourraient être adaptées au contexte québécois.

En considérant les recommandations proposées dans ce rapport, le Québec pourrait favoriser la poursuite d'un dialogue politique et citoyen sur la manière de moderniser le cadre législatif et réglementaire afin de continuer le développement d'une culture de transparence et d'intégrité du lobbying au Québec.

Ce document [GOV/PGC/INT(2022)2] a été approuvé par le Groupe de travail des hauts responsables de l'intégrité publique de l'OCDE (SPIO) le 15 mars 2022 et préparé pour publication par le Secrétariat de l'OCDE.

Remerciements

Le présent rapport a été préparé par la Direction de la Gouvernance publique de l'OCDE (GOV), sous la direction d'Elsa Pilichowski, Directrice. Il a été coordonné et rédigé par Pauline Bertrand et Frédéric Boehm, sous la supervision de Julio Bacio Terracino, Chef de la Division sur l'intégrité dans le secteur public à GOV. Le rapport a été préparé pour publication par Meral Gedik, Aman Johal et Balazs Giymesi ont assuré l'appui administratif.

L'OCDE remercie Lobbyisme Québec et le Ministère des Relations internationales et de la Francophonie du Québec pour leur soutien tout au long du projet.

L'OCDE exprime également sa gratitude à toutes les parties prenantes qui ont pris part aux échanges organisés dans le cadre de la mission d'information qui a eu lieu du 7 au 24 septembre 2021. Ce rapport a notamment bénéficié des échanges avec les représentants des institutions gouvernementales et municipales du Québec : le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, le Ministère de l'Environnement et de Lutte contre les changements climatiques, le Ministère des Transports, le Ministère des Finances, le Ministère de la Santé et des Services sociaux, le Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, le Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, l'Autorité des marchés financiers, l'Autorité des marchés publics, la Régie des alcools, des courses et des jeux, Hydro-Québec, la Commissaire à l'éthique et à la déontologie, le Directeur général des élections, le Bureau d'intégrité et d'éthique de la Ville de Laval-Terrebonne, ainsi que les institutions du secteur de la santé et des services sociaux (CHU Québec, CIUSSS Mauricie – Centre du Québec, CISSS Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine, Centre d'approvisionnement gouvernemental). L'OCDE remercie également les élus parlementaires et municipaux, les organisations représentantes des municipalités (Union des Municipalités du Québec, Fédération québécoise des municipalités, Association des Directeurs Généraux des Municipalités du Québec), les organisations de la société civile, les représentants du secteur privé, les journalistes, les chercheurs et les membres du comité public de suivi des recommandations de la commission Charbonneau qui ont participé à ces entretiens pour leurs contributions significatives.

Table des matières

Avant-propos	3
Remerciements	4
Résumé	7
1 Un cadre législatif et réglementaire adapté au contexte sociopolitique et administratif du Québec	9
Introduction	10
Moderniser le cadre légal pour favoriser l'émergence d'un consensus sur la légitimité du lobbying au Québec	15
Adapter le champ d'application de la loi selon les différents échelons locaux et en tenant compte des cadres réglementaires existants	19
Prévoir dans la loi une définition robuste des termes « lobbyisme » et « lobbyiste » adaptée aux réalités locales et aux évolutions du paysage du lobbying	34
Références	54
Notes	57
2 Une transparence des activités de lobbying au Québec fondée sur la pertinence de l'information déclarée	59
Introduction	60
Clarifier les modalités d'enregistrement et de divulgation pour tous les acteurs concernés	60
Renforcer le contenu des informations déclarées au registre	66
Maximiser l'environnement technologique du registre des lobbyistes comme vecteur de transparence et de redevabilité	77
Partager la responsabilité de la transparence avec les décideurs publics	82
Mettre en œuvre des mécanismes pour une application et un respect des obligations de divulgation efficaces	84
Permettre un réexamen efficace de la Loi	91
Références	94
Note	95
3 Une culture qui favorise une interaction avec intégrité entre agents publics et lobbyistes au Québec	97
Introduction	98
Renforcer le cadre d'intégrité applicable aux agents publics	98
Promouvoir un engagement responsable des lobbyistes	110
Références	114
Annexe A. Énoncé de Principes de Lobbyisme Québec (2019)	115

GRAPHIQUES

Graphique 1.1. La confiance envers les institutions reste volatile au Canada	11
Graphique 1.2. Le processus d'élaboration des politiques publiques	21
Graphique 1.3. Réglementations sur le lobbying ciblant les pouvoirs publics locaux dans les pays de l'OCDE	23
Graphique 1.4. Les ministres et les membres du Parlement sont généralement couverts par les exigences de la réglementation sur le lobbying	33
Graphique 2.1. Le meilleur moyen de réglementer les activités de lobbying, selon les lobbyistes	67
Graphique 2.2. Parmi les pays de l'OCDE, les lobbyistes sont favorables à la divulgation des contributions à des campagnes politiques lors de l'enregistrement de leurs activités de lobbying	68
Graphique 3.1. Plus de standards sont nécessaires pour les agents publics sur leurs interactions avec les lobbyistes	100

TABLEAUX

Tableau 1.1. Évolutions du champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (2002)	13
Tableau 1.2. Les principes sur lesquels fonder une législation en matière de lobbying (Étude Delphi)	16
Tableau 1.3. Terminologie proposée par Lobbyisme Québec dans son Énoncé de Principes	17
Tableau 1.4. Terminologies alternatives utilisées dans les législations internationales encadrant les activités de lobbying	18
Tableau 1.5. Risques d'influence induite tout au long du cycle d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques	21
Tableau 1.6. Cadre normatif sur l'octroi des marchés publics au Québec	29
Tableau 1.7. Lobbyistes assujettis à la Loi la transparence et l'éthique et en matière de lobbyisme	35
Tableau 1.8. Acteurs soumis aux exigences de transparence dans leurs activités de lobbying	38
Tableau 1.9. Nomenclature des organismes d'action collective au Québec	41
Tableau 2.1. Délais d'enregistrement dans les provinces et dans certaines municipalités du Canada	62
Tableau 2.2. Qui entreprend des activités de lobbying, sur quoi et comment?	69
Tableau 2.3. Renouvellement et mise à jour des informations de la déclaration initiale au Québec	71
Tableau 2.4. Fréquence des divulgations sur les communications et réunions entre lobbyistes et agents publics	72
Tableau 2.5. Suivi des représentations effectuées auprès d'élus ou de dirigeants désignés parmi les juridictions canadiennes avec une législation en vigueur sur le lobbying	73
Tableau 2.6. Structure et nombre d'employés de Lobbyisme Québec	86
Tableau 2.7. Sanctions pénales pour manquements aux obligations de la Loi	87
Tableau 2.8. Actions de sensibilisation menée par Lobbyisme Québec	90

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Résumé

Le Québec s'est doté en 2002 d'une *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Cette Loi reconnaît la légitimité du lobbying et le droit des citoyens de savoir qui tente d'influencer les décideurs des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Elle prévoit l'inscription obligatoire des lobbyistes sur un registre rendu public, un code de déontologie applicable à ceux qui conduisent des activités de lobbying, un commissaire au lobbyisme chargé de la surveillance et du contrôle de ces activités ainsi qu'un régime de sanctions pénales et disciplinaires.

Afin de répondre à l'évolution des pratiques de lobbying et du contexte sociopolitique québécois, le Québec pourrait envisager de moderniser le cadre législatif et réglementaire pour continuer à développer une culture de transparence et d'intégrité.

Principaux constats

Au Québec, un même cadre légal et institutionnel s'applique aussi bien aux activités de lobbying visant le gouvernement du Québec qu'aux activités s'exerçant au niveau municipal. À cet égard, la Loi québécoise s'inscrit comme l'une des plus complètes et des plus cohérentes parmi les pays de l'OCDE, et il est donc souhaitable de maintenir la couverture de la Loi actuelle concernant les municipalités. La prise en compte de cette spécificité nécessite toutefois de trouver des compromis entre l'objectif de transparence de la Loi, les risques dans la gestion publique locale et les exigences de bon fonctionnement de la démocratie locale, par exemple la nécessité de maintenir un dialogue citoyen avec les institutions publiques.

Le législateur québécois a fait le choix en 2002 de faire peser l'obligation de transparence sur certains types d'acteurs dont les activités supposent la recherche d'un bénéfice pécuniaire et corporatif, plutôt que de délimiter un périmètre d'acteurs assujettis selon la nature de leurs communications d'influence et leur effet sur la prise de décision publique. Ces critères sont toutefois peu lisibles et peuvent être considérés comme un obstacle à l'atteinte des objectifs de la Loi en matière de transparence. Surtout, cette démarcation a pu contribuer au sentiment que seules certaines activités menées pour des intérêts corporatifs devraient être associées au mot « lobbying » et faire l'objet de mesures législatives visant à prévenir certaines dérives. Aujourd'hui, le lobbying au Québec est perçu de manière négative au sein de la population et reste associé à certaines pratiques pouvant être jugées illégitimes voire illégales.

Les obligations déclaratives au registre des lobbyistes ne répondent qu'imparfaitement aux objectifs de transparence de la Loi et ne permettent pas de comprendre réellement la portée ou le poids relatif d'une activité de lobbying. La mise en service au printemps 2022 par Lobbyisme Québec d'une nouvelle plateforme destinée à pallier les lacunes technologiques de l'actuel registre des lobbyistes, constituera sans doute un pas important vers une plus grande simplicité et efficacité en lien avec les obligations de transparence.

Malgré le travail de sensibilisation de Lobbyisme Québec, les bénéfices d'un encadrement du lobbying sont insuffisamment connus pour favoriser l'approbation du public. De plus, la Loi ne donne pas clairement

de responsabilités à l'État, aux institutions publiques et aux titulaires de charges publiques à l'égard de la transparence des activités de lobbying.

Principales recommandations

Tout en conservant la couverture de la Loi actuelle concernant les municipalités, le législateur québécois pourrait envisager une plus grande adaptation du champ d'application de la Loi selon différents échelons locaux et selon le type de décisions visées. De même, la Loi pourrait tenir compte des avancées en matière de transparence et d'intégrité permises par la Loi sur les contrats des organismes publics et le renforcement des lois électorales.

Afin de tenir compte de l'évolution des pratiques de lobbying, rendues plus complexe par l'avènement des réseaux sociaux, la Loi pourrait couvrir les activités d'appel au grand public (« grassroots lobbying »), comme c'est le cas au palier fédéral et dans la plupart des juridictions canadiennes. La Loi devrait également envisager la définition de « lobbyiste » dans une optique inclusive afin de couvrir tous les groupes d'intérêts, opérant ou non dans un but lucratif, qui cherchent à influencer les décisions publiques. Toutefois, pour instaurer un juste équilibre entre la diversité des entités pratiquant le lobbying, leurs capacités et leurs ressources, d'une part et les mesures prises pour accroître la transparence d'autre part, la Loi pourrait prévoir des exemptions pour certains organismes d'action collective et lorsque les activités de lobbying sont très ponctuelles. Ces mesures paraissent nécessaires afin que l'assujettissement ne devienne pas un obstacle à l'accès équitable à l'administration.

La notion de « partie importante » porte à confusion et pourrait être revue. À tout le moins, le législateur québécois pourrait considérer de prévoir que la qualité de lobbyiste s'apprécie en considérant l'ensemble des activités de la personne morale concernée, et non celles des personnes physiques qui la composent, afin de déterminer des seuils plus pertinents déclenchant une obligation d'inscription au registre.

Le registre devrait confier l'obligation d'enregistrement aux entités et non aux individus. La déclaration initiale pourrait être simplifiée, tandis que des informations plus précises -- comme les dates des activités de lobbying, les agents publics et décisions spécifiques visées -- pourraient être exigées lors de mises à jour régulières, afin de permettre au citoyen de saisir pleinement l'envergure et la profondeur de ces activités. Ces mesures pourraient être complétées par une divulgation adaptée selon la catégorie de responsable public approché.

Les agents publics et des lobbyistes ont une responsabilité partagée dans l'application des principes de bonne gouvernance, en particulier ceux de transparence et d'intégrité, pour maintenir la confiance dans les décisions des autorités publiques. Du côté des lobbyistes, le Code de déontologie pourrait être renforcé et le Québec pourrait inciter les entreprises et les représentants d'intérêts à mettre en œuvre des principes d'engagement responsable. Du côté des responsables publics, l'encadrement des activités de lobbying doit également s'inscrire dans une démarche plus large qui vise à promouvoir une réflexion éthique au sein des institutions publiques. Le Québec pourrait considérer responsabiliser en partie les agents publics en leur demandant qu'ils s'assurent que les représentants des entreprises ou organisations qui les contactent aient effectivement inscrit leurs activités de lobbying, ou en mettant en place des initiatives d'agendas ouverts pour certains agents publics. Une coordination accrue avec le Secrétariat du Conseil du trésor (STC) du Québec, la Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale du Québec, la Commission municipale du Québec en matière de lobbying et d'intégrité pourrait permettre de renforcer les activités de sensibilisation et de formation sur les standards d'intégrité applicables aux responsables publics dans le contexte spécifique des activités de lobbying.

Enfin, pour assurer le respect des règles, le législateur québécois pourrait réorienter la législation vers un régime davantage axé sur la conformité administrative (plutôt que pénale), conférer au commissaire au lobbyisme un pouvoir de sanctions administratives pécuniaires, et lui donner davantage de pouvoirs de sensibilisation afin de renforcer les efforts déjà fournis par Lobbyisme Québec.

1 Un cadre législatif et réglementaire adapté au contexte sociopolitique et administratif du Québec

Ce chapitre analyse le cadre législatif et réglementaire mis en place par le Québec afin de répondre aux problèmes de gouvernance que soulèvent les activités de lobbying. D'abord, le chapitre propose des pistes de réflexion pour moderniser le cadre légal dans ses objectifs poursuivis et dans sa terminologie, afin de favoriser l'émergence d'un consensus sur la légitimité du lobbying au Québec. Ensuite, le chapitre aborde la manière dont le champ d'application de la loi pourrait être adapté selon différents échelons locaux et en tenant compte des cadres réglementaires existants. Finalement, ce chapitre fournit des recommandations concrètes pour renforcer les définitions des termes « lobbying » et « lobbyiste », afin que celles-ci soient adaptées à diverses réalités locales ainsi qu'aux évolutions d'un paysage du lobbying en constante mutation.

Introduction

Le lobbying¹ sous toutes ses formes, y compris la défense d'intérêts et autres méthodes permettant d'influencer les politiques publiques, constitue un acte légitime de participation politique. Il accorde aux acteurs concernés et à toutes les parties prenantes intéressées un droit d'accès à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. Tous les groupes d'intérêts, qu'il s'agisse d'entreprises, d'organismes sans but lucratif, de groupes de réflexion ou d'associations commerciales, représentent des intérêts légitimes et apportent aux responsables publics une expertise, des connaissances techniques, des données utiles ainsi que des éclairages indispensables sur toutes les questions d'intérêt public. Ces informations provenant d'une diversité d'intérêts et de parties prenantes permettent un processus d'élaboration inclusif qui aboutit à des politiques plus éclairées et, à terme, de meilleure qualité. Elles permettent également d'inciter les pouvoirs publics à se saisir de certaines questions sociales ou sociétales. Enfin, une concertation avec les parties prenantes concernées en amont de toute prise de décision publique ou de l'adoption d'une norme donnée permet une meilleure acceptation de celles-ci en aval (OCDE, 2021^[1]).

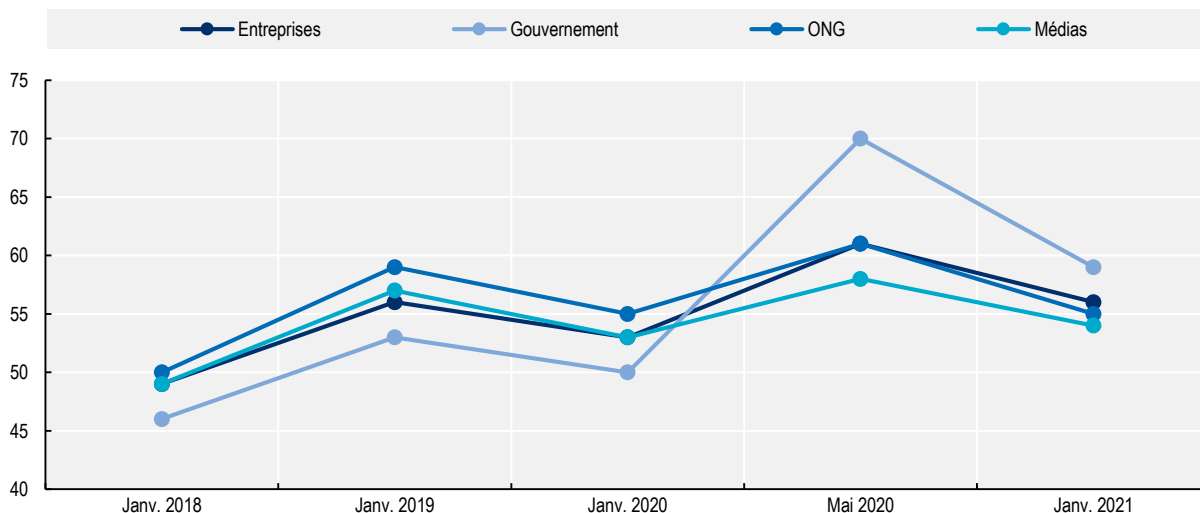
Mais la réalité montre cependant que l'élaboration des politiques n'est pas toujours un processus aussi inclusif et peut mener à des situations où s'exercent une influence indue et/ou un monopole d'influence. Parfois, l'influence est concentrée entre les mains de ceux qui sont plus puissants politiquement et financièrement, au détriment de ceux qui possèdent moins de ressources (monopole d'influence). Ce déséquilibre accentue les difficultés rencontrées par les groupes ayant des capacités d'engagement et des ressources moindres. La réalité montre également que les politiques publiques peuvent être indûment influencées par des argumentaires ou des données biaisés ou trompeurs, ou par la manipulation de l'opinion publique (influence indue). Les études montrent de plus en plus souvent que le lobbying, lorsqu'il a lieu en dehors de tout principe de transparence et d'intégrité, et n'implique qu'un groupe restreint de parties prenantes, peut conduire à une mauvaise affectation des ressources publiques, à une baisse de la productivité et à la perpétuation des inégalités sociales (OCDE, 2017^[2]).

Ces situations sont susceptibles de saper la confiance dans les autorités publiques et dans les personnes influençant le processus d'élaboration des politiques, en particulier les entreprises. D'ailleurs, au Québec, l'ampleur des stratagèmes de corruption et d'influence indue exposés devant la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (la Commission Charbonneau) avait fortement ébranlé la confiance du public dans ses institutions gouvernementales (Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, 2015^[3] ; Bégin, Brodeur et Lalonde, 2016^[4]).

Aujourd'hui, le lobbying au Québec est perçu de manière négative au sein de la population et reste associé à certaines pratiques pouvant être jugées illégitimes. Les résultats canadiens du Baromètre de confiance Edelman 2021 révèlent par exemple que 50 % des répondants croient que les dirigeants d'entreprise tentent délibérément de les tromper et 46 % estiment que les élus font de même (Edelman, 2021^[5]). Ces résultats montrent également que la confiance envers les gouvernements, les entreprises, les organisations non-gouvernementales (ONG) et les médias reste volatile (graphique 1.1)

Graphique 1.1. La confiance envers les institutions reste volatile au Canada

Pourcentage des répondants canadiens qui font confiance aux institutions suivantes



Source : (Edelman, 2021^[5])

C'est pourquoi la Recommandation de l'OCDE sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying (ci-après dénommée « la Recommandation »), adoptée le 18 février 2010 par le Conseil de l'OCDE, propose des lignes directrices internationales destinées à permettre aux pouvoirs publics de combattre les risques d'influence induite et l'iniquité dans le pouvoir d'influence (OCDE, 2010^[6]). La Recommandation fournit des instructions et des conseils, d'une part, sur les modalités de promotion d'un accès égal aux discussions politiques pour toutes les parties concernées et, d'autre part, sur l'amélioration de la transparence, de l'intégrité et des mécanismes pour une mise en œuvre efficace sur la base de 10 principes et de quatre objectifs essentiels. La Recommandation reflète également les points de vue d'une grande partie des organes et des parties prenantes de l'OCDE, notamment des législateurs, des représentants du secteur privé, des associations de lobbying, des organisations de la société civile, des syndicats, des groupes de réflexion et des organisations internationales (encadré 1.1).

En outre, la Recommandation souligne que les Principes sont valables aussi bien au niveau national qu'au niveau infranational. En effet, de nombreuses décisions publiques concernant des pans importants du système de santé et des services publics, tels que les services sociaux, les soins de santé et l'éducation, ainsi que les questions de l'utilisation des terres, de logement, de planification et de construction et la protection de l'environnement, sont prises au niveau infranational, notamment dans les pays fédéraux où une grande partie du pouvoir décisionnaire est attribué aux pouvoirs publics étatiques ou provinciaux. Un cadre solide pour l'encadrement du lobbying au niveau infranational est donc un élément indispensable pour poursuivre l'objectif de transparence et l'intégrité des processus décisionnels.

Encadré 1.1. Principes de l'OCDE pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying (extrait)

I. Élaborer un cadre efficace et équitable pour la transparence et la participation au processus de l'élaboration des politiques publiques

1. Les pays devraient instaurer des règles du jeu équitables en accordant à toutes les parties prenantes un accès juste et équitable à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques.
2. Les règles et lignes directrices concernant le lobbying devraient traiter les problèmes de gouvernance que soulèvent les pratiques de lobbying et respecter le contexte sociopolitique et administratif.
3. Les règles et lignes directrices concernant le lobbying devraient être conformes aux dispositifs plus larges de politiques et de réglementation.
4. Les pays devraient définir clairement les termes « lobbying » et « lobbyiste » lorsqu'ils envisagent d'élaborer ou élaborent des règles et lignes directrices concernant le lobbying.

II. Accroître la transparence

5. Les pays devraient assurer un degré approprié de transparence afin que les agents publics, les citoyens et les entreprises puissent obtenir des informations suffisantes sur les activités de lobbying.
6. Les pays devraient faciliter le contrôle des activités de lobbying par les parties prenantes, notamment les organismes de la société civile, les entreprises, les médias et le grand public.

III. Favoriser une culture d'intégrité

7. Les pays devraient favoriser une culture d'intégrité dans les organismes publics et dans la prise de décision publique en établissant des règles et lignes directrices claires régissant le comportement des agents publics.
8. Les lobbyistes devraient respecter des normes de professionnalisme et de transparence ; il leur incombe également de favoriser dans leurs activités une culture de transparence et d'intégrité.

IV. Mécanismes pour une application, le respect des règles et un réexamen efficaces

9. Les pays devraient faire en sorte que les principaux acteurs prennent part à la mise en œuvre d'un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques permettant d'assurer le respect des règles.
10. Les pays devraient réexaminer périodiquement l'application de leurs règles et lignes directrices relatives au lobbying et procéder aux ajustements nécessaires à la lumière de l'expérience acquise.

Source : Pour le texte complet, voir [OECD-LEGAL-0379](https://www.oecd.org/legalservices/legalservices-0379).

La Recommandation s'est avérée précieuse dans sa capacité à orienter les débats politiques aux niveaux national et infranational dans les juridictions qui adoptent ou révisent des règlements ou des mesures sur le lobbying. C'est notamment le cas du Québec. En effet, Lobbyisme Québec,² autorité publique indépendante chargée d'assurer le respect du cadre légal en matière de lobbying, a utilisé les principes inscrits dans la Recommandation pour évaluer la mise en œuvre de la loi québécoise de 2002 sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (ci-après « la Loi ») (Légis Québec, 2002^[7]). Cette Loi, qui privilégie le terme équivalent de « lobbyisme », reconnaît la légitimité du lobbying et le droit des citoyens de savoir qui tente d'influencer les décideurs des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Elle prévoit notamment l'inscription obligatoire des lobbyistes sur un registre rendu public, un code de déontologie applicable à ceux qui conduisent des activités de lobbying, un commissaire au lobbyisme chargé de la surveillance et du contrôle de ces activités ainsi qu'un régime de sanctions pénales et disciplinaires (Lobbyisme Québec, 2019^[8]). Plusieurs textes législatifs et réglementaires sont depuis venus préciser son champ d'application (tableau 1.1).

Tableau 1.1. Évolutions du champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (2002)

Texte de loi / règlement	Année d'adoption	Principales modifications apportées
Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme	2002	Les 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, ne sont pas couvertes par la loi.
Code de déontologie des lobbyistes	2004	Complémentaire à la Loi, le Code prévoit des normes de conduite et des valeurs auxquelles doivent adhérer les lobbyistes dans leurs communications avec les décideurs publics (élus ou fonctionnaires) : respect des institutions, honnêteté, intégrité, professionnalisme. Ne pas respecter le Code est passible de sanctions.
Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales	2015	Les activités de lobbying menées auprès des établissements de santé fusionnés en centres intégrés de santé et services sociaux (CISSS) et centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS) ainsi qu'auprès de certains établissements non fusionnés doivent être inscrites au registre des lobbyistes.
Loi transférant au Commissaire au lobbyisme la responsabilité du registre des lobbyistes et donnant suite à la recommandation de la Commission Charbonneau concernant le délai de prescription applicable à la prise d'une poursuite pénale	2019	La Loi donne à Lobbyisme Québec le pouvoir d'administrer le registre des lobbyistes, qui était précédemment confiée à l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers, de la Direction des registres et de la certification du ministère de la Justice, qui agissait à titre de Conservateur du registre des lobbyistes. La loi prévoit également l'allongement du délai de prescription applicable à la prise d'une poursuite pénale

Source : OCDE, sur la base d'informations communiquées par Lobbyisme Québec.

En juin 2019, le commissaire au lobbyisme a déposé à l'Assemblée nationale du Québec un rapport proposant de faire adopter une refonte complète de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* (Lobbyisme Québec, 2019^[8]). Le rapport a bénéficié d'un important travail de consultation avec des experts, des élus parlementaires et municipaux, des dirigeants de ministères et organismes ainsi que des représentants d'entreprises et d'organisations. Des groupes de discussion organisés pour le compte de Lobbyisme Québec avaient également permis de mieux cerner les perceptions du lobbying et les attentes du citoyen quant à l'encadrement de ces activités.

D'une part, le rapport établit un diagnostic de la Loi qui encadre le lobbying au Québec et propose une analyse des différents enjeux conceptuels, opérationnels et techniques liés à l'application de la Loi depuis son entrée en vigueur en 2002. Le rapport considère que la Loi est devenue inadaptée à l'évolution du contexte socio-politique, présente de lourds problèmes de compréhension et d'application, et est défailante dans la concrétisation de ses objectifs démocratiques. En outre, de multiples problèmes contextuels, conceptuels et opérationnels entravent l'interprétation et l'application de la Loi (encadré 1.2).

Encadré 1.2. Principaux enjeux contextuels, conceptuels et opérationnels du diagnostic du Commissaire au Lobbyisme

Enjeux contextuels

Le contexte d'émergence de la Loi, adoptée en contexte de crise, a paradoxalement généré davantage de méfiance des citoyens à l'égard du lobbying et de stigmatisation des lobbyistes. La légitimité du lobbying reste insuffisamment comprise, tandis que les élus et le personnel des institutions publiques montrent également des réticences vis-à-vis des dispositions de la Loi. Malgré le travail de sensibilisation de Lobbyisme Québec, les bénéfices d'un encadrement du lobbying sont insuffisamment connus pour favoriser l'approbation des citoyens, le commissaire au lobbyisme ne disposant pas d'un mandat clair d'éducation à la transparence et à la légitimité des activités de lobbying. La dimension punitive et répressive de la Loi contribue à certains amalgames entre malversations et pratique du lobbyisme. Enfin, le régime se montre inadapté à l'évolution sociopolitique et institutionnelle du Québec.

Enjeux conceptuels

Le champ d'application de la Loi favorise l'idée qu'il y a de « bons » et « mauvais » lobbyistes, et renforce le clivage entre des objectifs dits « socialement nobles » et perçus comme légitimes, par rapport aux objectifs « mercantiles » que la Loi devrait nécessairement d'encadrer. En effet, certaines communications d'influence (finalités non monétaires) ou groupes de lobbyistes (organismes à but non lucratif) n'entrent pas dans le périmètre de la Loi, instaurant une inégalité de traitement et un déficit de transparence. L'absence de définition claire de certains termes génère de l'ambiguïté, compromettant la compréhension et l'application de la Loi. Enfin, la Loi ne donne pas clairement de responsabilités aux institutions et responsables publics, ce qui a engendré un détachement de certains élus et membres du personnel des institutions publiques à l'égard de la mise en œuvre de la Loi.

Enjeux opérationnels et techniques

Certaines notions portent à confusion et les sanctions pénales sont inadaptées aux types d'infractions commises par les lobbyistes. Le caractère insuffisant des amendes sape la crédibilité de la Loi. Les informations contenues dans la déclaration d'un lobbyiste ne permettent pas de comprendre réellement la portée ou le poids relatif d'une activité de lobbying.

Source : (Lobbyisme Québec, 2019^[8]).

D'autre part, le rapport propose un énoncé de 34 principes à l'égard du législateur (ci-après « l'Énoncé de principes ») pour une refonte complète du régime d'encadrement actuel afin de le rendre conforme aux meilleures pratiques identifiées en matière de transparence des communications d'influence ainsi qu'aux principaux standards internationaux sur la transparence et d'encadrement du lobbying – dont la Recommandation de l'OCDE sur les principes de transparence et d'intégrité des activités de lobbying (Annexe A).

Depuis plusieurs années, Lobbyisme Québec avait déjà émis le souhait de faire évoluer la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying, et fait des propositions de modifications législatives en ce sens (Lobbyisme Québec, 2008^[9] ; 2012^[10] ; 2016^[11] ; 2017^[12]). La remise du rapport de 2019 aux membres de l'Assemblée nationale avait pour objectif d'encourager un dialogue sur la modernisation du cadre législatif et réglementaire, et ce afin de favoriser l'émergence d'un consensus sur l'adoption d'une nouvelle législation permettant de répondre aux évolutions et aux enjeux du lobbying au Québec, et de favoriser encore davantage la confiance des citoyens dans les institutions publiques.

Ce chapitre analyse le champ d'application de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*. Spécifiquement, il examine la notion de « lobbying » dans le cadre légal et réglementaire du Québec, son champ d'application quant aux décisions publiques visées, ainsi que les définitions de « lobbying » et « lobbyiste ».

Moderniser le cadre légal pour favoriser l'émergence d'un consensus sur la légitimité du lobbying au Québec

La *Recommandation de l'OCDE sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying* encourage les juridictions à instaurer des règles du jeu équitables en accordant à toutes les parties prenantes un accès juste et équitable à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques (Principe 1 de la Recommandation). Il existe plusieurs façons de favoriser la participation (OCDE, 2017^[13]), et la reconnaissance juridique du lobbying comme moyen d'accès de toutes les parties prenantes du secteur privé et de l'ensemble du public à l'élaboration des politiques publiques en est une composante essentielle. Cette reconnaissance juridique permet également d'assurer des règles du jeu équitables aux groupes d'intérêts, opérant ou non dans un but lucratif, qui cherchent à influencer les décisions publiques. La Recommandation stipule également que les pays devraient prendre en compte toutes les options réglementaires et politiques de façon à choisir la solution appropriée répondant aux préoccupations fondamentales, notamment le degré de confiance du public (Principe 2 de la Recommandation). Dans cette perspective, le cadre légal encadrant le lobbying au Québec pourrait être modernisé :

- Dans ses objectifs poursuivis d'une part ; et
- Dans la terminologie utilisée d'autre part.

L'Article premier de la Loi pourrait inclure un principe d'accès équitable aux décideurs publics

Au Québec, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* adoptée en 2002 reconnaît dans son article premier 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 » (Légis Québec, 2002^[7]). En consacrant la légitimité du lobbying et l'objectif de transparence des activités de lobbying, la Loi a permis au Québec de s'inscrire dans la tendance des juridictions canadiennes et internationales. En effet, 18 des pays adhérents à la Recommandation de l'OCDE disposaient en 2020 de registres publics contenant des informations sur les lobbyistes et/ou les activités de lobbying. Dans ces pays, l'adoption de lois et de réglementations sur le lobbying a été un levier de légitimation de ces activités. Toutes les provinces et tous les territoires du Canada, hormis les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut, ont aussi adopté un cadre spécifique permettant une reconnaissance juridique du caractère légitime des interactions entre les agents publics et les lobbyistes (OCDE, 2021^[11]).

Pour renforcer davantage les objectifs de la Loi, le Québec pourrait inclure un objectif d'accès équitable aux décideurs publics. En effet, un objectif unique de transparence peut laisser entendre que ces activités sont nécessairement marquées par l'opacité et la suspicion. La Recommandation de l'OCDE rappelle dans

son Principe 1 que recueillir des points de vue équilibrés sur les dossiers en cause est la clé de la définition de politiques efficaces, et que les agents publics devraient promouvoir une représentation juste et équitable des intérêts des entreprises et de la société. L'équité d'accès de toutes les parties prenantes du secteur privé et de l'ensemble du public à la participation et à l'élaboration des politiques publiques est cruciale pour préserver l'intégrité des décisions publiques et l'intérêt général en contrebalançant les intérêts en place les mieux organisés pour s'exprimer, ainsi que pour renforcer la confiance des citoyens dans la prise de décision publique (Principe 1 de la Recommandation).

Une étude menée par la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval auprès de trois groupes d'intervenants concernés par l'encadrement du lobbying (les lobbyistes, les régulateurs du lobbying et les chercheurs) a montré que l'objectif d'un accès équitable aux décideurs publics fait consensus parmi les personnes interrogées (Ouimet, Montigny et Jacob, 2019^[14]) (tableau 1.2).

Tableau 1.2. Les principes sur lesquels fonder une législation en matière de lobbying (Étude Delphi)

Les experts répondaient à la question suivante : « veuillez évaluer la pertinence d'appuyer une législation en matière d'encadrement du lobbyisme sur les principes suivants »

	Élément visé par la Loi et ses règlements d'application, ou le Code de déontologie	Consensus (%) dans le groupe des représentants d'intérêts	Consensus (%) dans le groupe des régulateurs du lobbying	Consensus (%) dans le groupe des chercheurs
Transparence	●	91.7%	100%	100%
Légitimité du lobbying	●	85.3%	80%	78.6%
Pertinence de l'information pour le public	○	78.8%	100%	92.9%
Droit à l'information	●	63.5%	60%	35.6%
Intégrité et éthique	●	82.7%	90%	100%
Accès aux décideurs publics	●	94.2%	100%	100%
Accès équitable aux décideurs publics	○	85.3%	80%	92.9%
Responsabilité partagée entre le lobbyiste et le titulaire de charges publiques	○	85.3%	70%	71.4%
Imputabilité du titulaire de charges publiques	○	80.1%	60%	57.1%
Professionalisme	●	82.7%	90%	64.3%

● Couvert
○ Non couvert

Note : Les catégories d'experts interrogés incluent des lobbyistes dotés d'une expérience récente de divulgation dans le registre des lobbyistes du Québec, les régulateurs du lobbying au Canada, ainsi que des scientifiques qui ont étudié empiriquement le phénomène de l'encadrement du lobbying et ses effets. Le consensus est jugé fort lorsque la pertinence d'un énoncé a été évaluée par au moins 75% des experts d'au moins deux catégories d'experts examinés dans l'étude.

Source : (Ouimet, Montigny et Jacob, 2019^[14]).

Inclure un objectif d'accès équitable aux décideurs publics permettrait ainsi de renforcer les objectifs poursuivis par le législateur, et de positionner la Loi comme un texte fondamental du cadre législatif québécois en matière de transparence et de participation à l'élaboration des politiques publiques. Si l'analyse de l'ensemble du cadre légal permettant de faciliter la participation du public n'est pas l'objet du présent rapport, des mesures concrètes permettant d'atteindre cet objectif et qui pourraient être incluses dans la Loi sont proposées tout au long de l'analyse.

Le législateur québécois pourrait mener une réflexion sur la terminologie utilisée pour qualifier les activités de lobbying

Dans son Énoncé de principes, Lobbyisme Québec utilise le terme de « représentant d'intérêts » en lieu et place de « lobbyiste », afin de mieux refléter la nature des activités de tous les individus visés par cette expression (tableau 1.3), sans toutefois formuler de recommandation au législateur québécois sur l'utilisation de cette terminologie.

Tableau 1.3. Terminologie proposée par Lobbyisme Québec dans son Énoncé de Principes

Définition	Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying	Énoncé de Principes de Lobbyisme Québec
Personne qui exerce des activités de lobbying pour le compte d'autrui moyennant contrepartie	Lobbyiste-conseil	Représentant d'intérêts externe
Personne qui, au sein d'une entreprise à but lucratif, exerce pour une partie importante des activités de lobbying pour le compte de cette entreprise	Lobbyiste d'entreprise	Représentant d'intérêts interne
Personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbying pour le compte d'une organisation à but non lucratif (OBNL)	Lobbyiste d'organisation	

Source : (Lobbyisme Québec, 2019^[8]).

Le commissaire au lobbying souligne en effet que les termes « lobbying » et « lobbyiste » trouvent peu de résonance dans l'esprit d'une grande partie de l'opinion publique, et sont parfois associés spontanément à des activités occultes voir illégales, alimentant l'idée d'une collusion entre intérêts corporatifs et responsables publics. Le contexte d'émergence de la Loi, adoptée suite à un scandale politique dévoilant des liens privilégiés entre une firme de relations publiques et le gouvernement de l'époque, a pu contribuer au sentiment que seules certaines activités devaient être associées au mot « lobbying » et faire l'objet de mesures législatives visant à prévenir certaines dérives. Souvent, le lobbying est abordé dans le débat public pour souligner le manque de transparence du dialogue entre certaines grandes industries et les décideurs publics.

En conséquence, la réalité pratique du lobbying est rarement évoquée. Divers sondages menés pour Lobbyisme Québec en 2018 révélaient qu'une majorité de citoyens considèrent que les activités de lobbying faites auprès d'institutions publiques ne sont pas légitimes, tandis qu'un élu ou fonctionnaire sur quatre remettait en question la légitimité même du lobbying (Lobbyisme Québec, 2019^[8]). Au cours de diverses consultations menées par Lobbyisme Québec, certains élus parlementaires et municipaux ont souligné que la terminologie de la Loi participait aussi à son incompréhension et à la méfiance du public.

Cette connotation négative se retrouve également dans d'autres pays de l'OCDE, où le terme reste mal compris voir instrumentalisé pour appeler à l'exclusion de certains intérêts de toute discussion sur les politiques publiques, ce qui peut aller à l'encontre des principes de base de la participation démocratique. Par ailleurs, ces perceptions négatives du lobbying ont fait émerger dans le débat public d'autres termes qui bénéficient d'une perception plus laudative, comme la défense d'intérêts et le plaidoyer (« *advocacy* » en anglais).

Au Québec, les entretiens menés par l'OCDE avec les organismes à but non lucratif (OBNL) non assujettis à la Loi ont permis de confirmer que ces organismes ne souhaitaient en aucun cas que leurs activités soient associées au terme « lobbying », et considèrent que ce terme ne couvre que des activités ayant des objectifs lucratifs. L'utilisation de ces démarcations conceptuelles – « entreprises-lobbying » et « OBNL-plaidoyer » traduit toutefois une finalité commune de ces activités, celle de convaincre les décideurs publics et d'influencer les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques (Darut et Germond, 2021^[15]). Certaines parties prenantes interrogées ont par ailleurs convenu que leurs activités d'influence s'assimilaient à des activités de représentation auprès des pouvoirs publics.

Dans ce contexte, le législateur québécois pourrait mener une réflexion sur la terminologie utilisée pour qualifier les activités de lobbying dans le cadre légal. La nécessité de cette réflexion s'inscrit pleinement dans le Principe 2 de la Recommandation de l'OCDE, qui souligne que les juridictions devraient prendre en compte toutes les options réglementaires et politiques de façon à choisir la solution appropriée répondant aux préoccupations fondamentales, et prenant en compte le contexte de chaque juridiction, par exemple le degré de confiance du public et les mesures nécessaires pour assurer le respect des dispositions adoptées (Principe 2 de la Recommandation).

Plusieurs pays de l'OCDE ont fait le choix d'intégrer l'ensemble de ces catégorisations en un seul terme de « représentant d'intérêts » (« *interest representative* » en anglais). L'Allemagne par exemple, sans abandonner la terminologie de « lobbying » dans l'énoncé de la loi et le nom du registre (« *Lobbyregister* »), utilise toutefois le terme de « représentation d'intérêts » dans ses définitions des mots « lobbying » et « lobbyiste » (tableau 1.4).

Tableau 1.4. Terminologies alternatives utilisées dans les législations internationales encadrant les activités de lobbying

	Loi / règlement	Catégories de lobbyistes	Définition
Allemagne	Loi portant la création d'un registre de lobbying pour la représentation d'intérêts particuliers auprès du Bundestag allemand et du Gouvernement fédéral (<i>Lobbying Register Act – Lobbyregistergesetz</i>)	Représentants d'intérêts particuliers (« <i>representatives of special interests</i> »)	Personnes physiques ou morales, partenariats ou autres organisations, y compris celles qui se présentent sous la forme de réseaux, de plates-formes ou d'autres formes d'activités collectives, qui assurent elles-mêmes la représentation d'intérêts particuliers ou la font assurer en leur nom.
Autriche	Loi fédérale sur la transparence des activités de lobbying et de plaidoyer (<i>Federal Law No. 64/2012 on the Transparency of Lobbying and Advocacy Activities</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Cabinets de lobbying (<i>lobbying firms</i>) • Entreprises employant des lobbyistes d'entreprise (<i>Companies employing company lobbyists</i>) • Organismes autonomes (<i>self-governing bodies</i>) • Groupes de défense d'intérêts (<i>Advocacy groups</i>) 	<p>Cabinets de lobbying : entreprises dont l'objet social est de mener des activités de lobbying pour des clients moyennant paiement ;</p> <p>Entreprises employant des lobbyistes d'entreprise : entreprises qui emploient du personnel dans le but de faire du lobbying en leur propre nom, à condition qu'une part importante de leurs responsabilités soit consacrée à ces activités;</p> <p>Organismes autonomes : organismes établis par la loi pour représenter les intérêts professionnels ou communs de ses membres (Chambres de commerce et associations professionnelles) ;</p> <p>Groupes de défense d'intérêts : associations légales de personnes privées.</p>
France	Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (Section 3 bis : De la transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics)	Représentants d'intérêts	<p>Représentants d'intérêts - organisations : dirigeants, employés ou membres de personnes morales de droit privé qui communiquent avec des agents publics dans le but d'influencer les décisions publiques.</p> <p>Représentants d'intérêts - indépendants : personnes physiques qui ne sont pas employées par une personne morale qui prennent l'initiative de communications avec des agents publics dans le but d'influencer les décisions publiques.</p>

	Loi / règlement	Catégories de lobbyistes	Définition
Pérou	Loi n° 28024 réglementant la gestion des intérêts dans l'administration publique	Personne qui effectue un acte de gestion d'intérêts	Personne physique ou morale, nationale ou étrangère, qui effectue des actes de gestion d'intérêts pour le compte de ses propres intérêts ou des intérêts de tiers, en relation avec des décisions publiques à adopter par des agents ayant une capacité de décision publique.
Slovénie	Loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption de 2010 (<i>Integrity and Prevention of Corruption Act of 2010</i>)	Groupes d'intérêts	Personnes morales de droit privé et autres formes légalement réglementées d'association de personnes physiques ou morales, au nom et pour le compte desquelles un lobbyiste exerce une activité de lobbying.
Espagne	Code de Conduite pour les membres du Congrès et du Sénat	Groupes d'intérêts	Personnes physiques ou morales, ou des entités sans personnalité juridique, qui communiquent directement ou indirectement avec les titulaires de fonctions publiques ou élues ou leur personnel en faveur d'intérêts privés, publics ou collectifs, en cherchant à modifier ou à influencer les questions liées à la rédaction ou à la modification des initiatives législatives.
Union européenne	Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire	Représentant d'intérêts	Toute personne physique ou morale, ou tout groupe, association ou réseau, qu'il soit formel ou informel, qui participe à des activités couvertes.

Source : (OCDE, 2021^[11]).

Ces éléments de réflexion devront toutefois être soigneusement considérés par le législateur québécois et pondérés en fonction de leur impact attendu sur les perceptions du lobbying au Québec, et sur la cohérence du cadre légal avec celui des autres juridictions canadiennes si un tel changement de terminologie devait être proposé par le législateur. En effet, les lois en vigueur au niveau fédéral et dans les juridictions canadiennes utilisent toutes la terminologie de « lobbying » et « lobbyiste », permettant de préserver une approche cohérente de la transparence à travers tous les niveaux du gouvernement.

À tout le moins, le Québec pourrait aligner la terminologie de la Loi avec les catégories identifiées dans les lois en vigueur au niveau fédéral et dans les juridictions canadiennes. En effet, celles-ci ne distinguent pas dans leurs définitions les lobbyistes d'entreprises des lobbyistes d'organisation en deux catégories distinctes, mais regroupent l'ensemble des personnes qui exercent des activités de lobbying pour le compte de leur employeur en une seule catégorie – « lobbyiste salarié » – qui inclut aussi bien les organisations commerciales que les organismes à but non lucratif, bien que des obligations différentes s'appliquent selon la nature de ces organisations.

Compte tenu du contexte spécifique québécois, il appartiendra au législateur de juger de la meilleure façon d'appréhender la terminologie juridique qualifiant les activités de lobbying, de façon à changer la perception du public et favoriser la confiance dans le processus d'élaboration des politiques publiques.

Adapter le champ d'application de la loi selon les différents échelons locaux et en tenant compte des cadres réglementaires existants

La *Recommandation de l'OCDE sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying* souligne que les juridictions ne devraient pas dupliquer directement les règles et lignes directrices d'un système dans un autre, mais évaluer les potentialités et les limites des diverses options réglementaires et politiques, et appliquer à leur propre contexte les leçons tirées d'autres systèmes. La taille et la nature du secteur du lobbying à chaque échelon de gouvernement sont notamment des facteurs à prendre en compte (Principe 2 de la Recommandation). Par ailleurs, les règles et lignes directrices

concernant le lobbying devraient être conformes aux dispositifs plus larges de politiques et de réglementation (Principe 3 de la Recommandation), notamment les cadres réglementaires déjà en place qui contribuent à une culture de transparence et d'intégrité des activités de lobbying, et le champ d'application suffisamment précis pour ne pas prêter à de fausses interprétations et pour éviter les failles réglementaires (Principe 4 de la Recommandation). Dans cette perspective, il convient :

- De traiter les problèmes de gouvernance que soulèvent les pratiques de lobbying dans toutes les étapes du cycle d'élaboration d'une orientation législative, réglementaire, stratégique ou administrative.
- D'envisager une plus grande adaptation du champ d'application, pour certaines décisions individualisées sans portée générale ou normative, selon l'échelon local ou la décision publique visée.
- De tenir compte de dispositifs plus larges de politiques et de réglementation mise en œuvre depuis l'adoption de la Loi en 2002.
- De s'assurer que tous les secteurs à risque sont couverts par le champ d'application.
- De définir précisément et de clarifier les décideurs publics visés afin d'éviter toute confusion dans l'application de la Loi.

Le champ des décisions publiques visées pourrait couvrir toutes les étapes du cycle d'élaboration d'une orientation législative, réglementaire, stratégique ou administrative

Au Québec, la Loi vise toute communication qui a pour objet d'influencer la prise de décision des institutions publiques parlementaires, gouvernementales et municipales relativement à :

- L'élaboration, la présentation, la modification ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action.
- L'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation.
- 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.
- La nomination de certains administrateurs publics (Article 2 de la Loi).

Dans son Énoncé de Principe, Lobbyisme Québec considère que les activités de lobbying à l'égard des orientations doivent faire l'objet d'un régime global et que leur divulgation est jugée pertinente pour informer le public. L'organisation propose de définir comme activité de lobbying pertinente pour le public et d'exiger la divulgation de toute intervention, directe ou par personne interposée, auprès d'une institution publique ayant pour but :

- De suggérer ou modifier le développement, la teneur, la formulation ou la mise en œuvre de toute forme d'orientation législative, réglementaire, stratégique ou administrative ; ou
- D'influencer la nomination de toute personne à une fonction clé au sein de l'État; ou
- D'influencer le processus décisionnel d'une institution publique concernant tout apport financier, contrat, permis ou autre autorisation déterminés par la loi ou par règlement (Principe 1 de l'Énoncé de Principes).

Concernant le développement, la teneur, la formulation ou la mise en œuvre de toute forme d'orientation législative, réglementaire, stratégique ou administrative, la proposition de Lobbyisme Québec est en ligne avec la Recommandation de l'OCDE, qui souligne que les règles et lignes directrices concernant le lobbying devraient traiter les problèmes de gouvernance que soulèvent les pratiques de lobbying (Principe 2 de la Recommandation), et qu'elles devraient être suffisamment dépourvues d'ambiguïté pour ne pas se prêter à de fausses interprétations et pour éviter les failles réglementaires (Principe 4 de la Recommandation). En effet, l'influence peut se produire lors de l'établissement d'un agenda politique, de

l'élaboration et de l'adoption des politiques ; certaines décisions peuvent également être influencées lors de la mise en œuvre ou de l'évaluation des politiques liées (graphique 1.2 et tableau 1.5).

Graphique 1.2. Le processus d'élaboration des politiques publiques



Source : (OCDE, 2017^[2])

Tableau 1.5. Risques d'influence induite tout au long du cycle d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques

		Mise à l'agenda	Élaboration des politiques	Adoption des politiques	Mise en œuvre des politiques	Évaluation de la politique
Risques d'influence induite sur...		Priorités	Projets de lois et de règlements, documents de politique (par exemple, études de faisabilité de projets, spécifications de projets)	Votes (lois) ou décisions administratives (règlements), modifications de projets de lois ou de spécifications de projets	Règles et procédures de mise en œuvre	Résultats de l'évaluation
Principaux acteurs visés	Niveau législatif	Législateurs, personnel ministériel, partis politiques	Législateurs, personnel ministériel, partis politiques	Législateurs, commissions et comités parlementaires, experts invités	-	Parlementaire commissions et comités parlementaires, experts invités
	Niveau administratif	Fonctionnaires, experts techniques, consultants	Fonctionnaires, experts techniques, consultants	Chefs d'organes ou d'unités administratives	Fonctionnaire	Fonctionnaires, consultants (experts)

Source : (OCDE, 2017^[2]).

Les règles et lignes directrices pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying n'ont pas vocation à couvrir tous les risques spécifiés ci-dessus. En effet, elles font partie d'un cadre de politiques et de réglementations contribuant à une culture de transparence et d'intégrité dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. Cela inclut l'implication des acteurs concernés par le biais de la consultation et de la participation du public et par le biais du droit de pétition, la législation sur l'accès à l'information et les dispositions régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, les codes de conduite à l'attention des agents publics et des lobbyistes, les mécanismes assurant la mise en œuvre de la responsabilité des autorités réglementaires et des autorités de contrôle ainsi que des dispositions efficaces réprimant le trafic d'influence (Principe 3 de la Recommandation).

Toutefois, la proposition de Lobbyisme Québec pourrait être précisée afin de comprendre toute intervention, directe ou par personne interposée, auprès d'une institution publique ayant pour but :

- De suggérer le développement de toute forme d'orientation législative, réglementaire, stratégique ou administrative, et de faire des propositions concernant sa teneur, sa formulation et sa mise en œuvre (i.e. solliciter l'adoption d'une décision publique).
- De modifier le développement, la teneur et la formulation de toute forme d'orientation législative, réglementaire, stratégique ou administrative en projet (i.e. influencer une décision publique qui n'a pas encore été adoptée).
- De modifier la teneur, la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation de toute forme d'orientation législative, réglementaire, stratégique ou administrative en vigueur, ou d'en demander la suppression (i.e. influencer, pour en obtenir la modification ou la suppression, une décision publique en vigueur).

L'inscription d'une activité de lobbying au registre concernant la nomination de toute personne à une fonction clé au sein de l'État correspond à une bonne pratique internationale qu'il est pertinent d'inclure dans la Loi. En effet, les décisions relatives à la nomination de certains responsables publics peuvent être un domaine d'intérêt clé pour les lobbyistes, leur permettant faire avancer leurs intérêts si une personne sensible à leurs positions spécifiques est placée au poste concerné. En France et aux États-Unis, la nomination de certains agents publics est considérée comme un type de décision visée par les activités de lobbying et est donc couverte par les exigences de transparence (encadré 1.3).

Encadré 1.3. Les décisions individuelles de nomination sont couvertes en France et aux États-Unis

France

Les décisions visées par les activités de lobbying ont été précisées dans la loi n° 2016/1691 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de l'économie (Article 25). Au titre des « autres décisions publiques » dont les contours ne sont pas précisés, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique considère que celles-ci couvrent les « décisions individuelles de nomination »

États-Unis

Les décisions visées par les activités de lobbying sont précisées dans la Loi sur la divulgation des activités de lobbying (section 3 « Définitions »). Elles comprennent les nominations ou confirmations d'une personne à un poste soumis à confirmation par le Sénat.

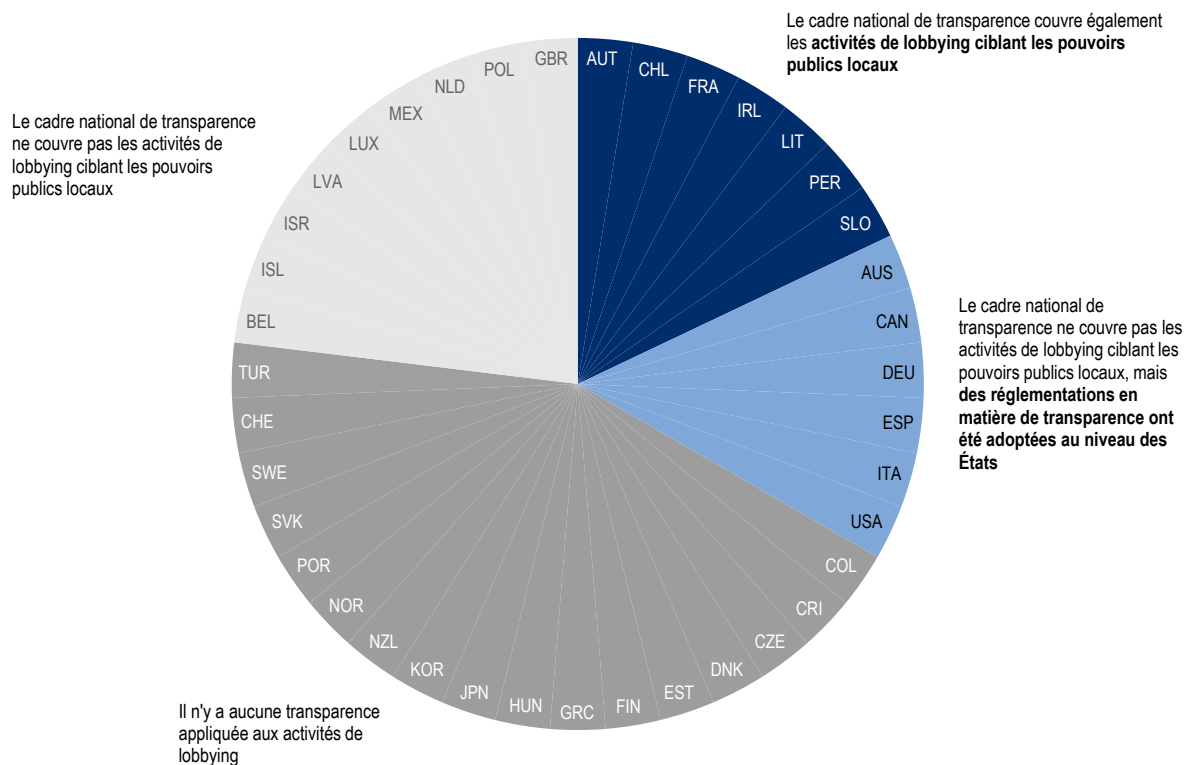
Source : (OCDE, 2021^[11]).

La question des apports financiers, contrats, permis ou autres autorisations est abordée dans les deux sections suivantes.

La Loi pourrait permettre une plus grande adaptation des modalités de divulgation des activités de lobbying pour certaines décisions publiques sans portée générale et selon les paliers institutionnels visés

La Loi québécoise sur le lobbying couvre un large spectre de décisions et d'institutions publiques, et reste l'une des plus complètes et englobantes parmi les juridictions de l'OCDE. Au moment de son adoption en 2002, la Loi vise les institutions publiques parlementaires, gouvernementales et municipales. Ainsi, un même cadre légal et institutionnel s'applique aussi bien aux activités de lobbying visant le gouvernement du Québec qu'aux activités s'exerçant au niveau municipal. D'autres cas de figure existent au niveau des pays dans lesquels un même cadre institutionnel vise plusieurs niveaux de gouvernements (graphique 1.3 et encadré 1.4).

Graphique 1.3. Réglementations sur le lobbying ciblant les pouvoirs publics locaux dans les pays de l'OCDE



Source : (OCDE, 2021^[1]).

Encadré 1.4. Le cadre national de transparence couvre également les activités de lobbying visant les gouvernements locaux

En **Autriche**, la Loi fédérale n°64/2012 sur la transparence des activités de lobbying et de plaidoyer couvre les activités visant les gouverneurs provinciaux, les législateurs provinciaux, les maires et les membres de leur cabinet.

Au **Chili**, la Loi n° 20/730 réglementant le lobbying et les représentations d'intérêts privés auprès des autorités et des fonctionnaires couvre les activités visant les directeurs régionaux des services publics, les gouverneurs, les secrétaires ministériels régionaux, les conseillers régionaux, les maires, les secrétaires exécutifs des conseils régionaux, ainsi que les secrétaires municipaux.

En **France**, la Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique couvrira le niveau local à partir du 1er juillet 2022, y compris les présidents de régions, les maires des villes de plus de 150.000 habitants. Cette définition large fera du registre l'une des plus grandes couvertures au monde, couvrant à terme 19.000 agents publics.

En **Irlande**, « les agents publics désignés » (DPO) en vertu de la Loi sur le Lobbying de 2015 couvrent plusieurs postes au sein des autorités locales (directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, directeurs des services, responsables des finances, responsables des ressources humaines).

En **Lituanie**, les « personnes soumises à des activités de lobbying » spécifiées dans la Loi n° VIII-1749 sur les activités de lobbying comprennent les maires, les membres des conseils municipaux, les directeurs des administrations municipales et leurs adjoints.

Enfin, en **Slovénie**, Loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption de 2010 couvre les activités visant les fonctionnaires et les agents publics employés dans les gouvernements locaux.

Source : (OCDE, 2021^[1]).

Toutefois, dans les juridictions de l'OCDE, le Québec reste l'un des seuls cadres appliqués au niveau provincial qui s'applique aussi au niveau municipal. En effet, dans les pays dotés d'un cadre de transparence national ou fédéral qui ne couvre pas les activités de lobbying visant les gouvernements locaux, les réglementations en matière de transparence ont généralement été adoptées au niveau des États, mais celles-ci ne couvrent pas le niveau municipal dans sa globalité. Dans ces États ou provinces, des réglementations distinctes existent au niveau municipal (encadré 1.5).

Encadré 1.5. Le cadre national de transparence ne couvre pas les activités de lobbying ciblant les gouvernements locaux, mais des règlements ont été adoptés au niveau des États et des municipalités

Australie

Plusieurs États (Australie Occidentale, Nouvelle-Galles-du-Sud, Queensland, Australie Méridionale, Tasmanie, Victoria, Territoire de la capitale australienne) ont adopté des codes de lobbying et des registres, avec des exigences d'inscription similaires pour les lobbyistes-consultants effectuant des activités de lobbying auprès de ces États.

Canada

Hormis les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut, toutes les provinces et tous les territoires du Canada ont adopté un cadre spécifique régissant les interactions entre les agents publics et les lobbyistes.

Le régime en vigueur au Québec réglemente les activités de lobbying aux niveaux gouvernemental, parlementaire et municipal, assurant ainsi la cohérence de l'application du régime dans toute la juridiction québécoise et ses institutions publiques. À Terre-Neuve-et-Labrador, la réglementation s'applique également au Conseil municipal de la ville de Saint-Jean et aux organismes sur lesquels le Conseil exerce un contrôle.

La ville d'Ottawa a introduit en 2012 un code de conduite et un registre des lobbyistes. Le Commissaire à l'intégrité de la ville supervise la mise en application du registre des lobbyistes et du code de conduite. De la même manière, le registraire du lobbying de la ville de Toronto tient à jour un registre municipal des lobbyistes et des activités de lobbying en ligne, établi en 2018 par un arrêté municipal sur le lobbying modifiant le code municipal de Toronto. Le registraire du lobbying est l'un des quatre responsables de la redevabilité de la ville, et il contrôle le respect du code de conduite des lobbyistes.

D'autres réglementations existent par exemple dans les municipalités de Brampton, Hamilton, Vaughan et Winnipeg.

Espagne

En Espagne, plusieurs États (Aragon, Castilla-La Mancha, Catalogne, Valence, Navarre) ont adopté une réglementation sur le lobbying. La ville de Madrid a également adopté sa propre réglementation en 2017.

États-Unis

Tous les États ont adopté leur propre réglementation sur le lobbying. Certaines de ces législations couvrent une partie du niveau municipal, comme l'État de New York, où la réglementation s'applique à toute municipalité de plus de 5,000 habitants. Des réglementations spécifiques existent également au niveau municipal, comme dans les villes de New York, Chicago, Los Angeles, San Diego, San Francisco, Austin et San Jose.

Source : (OCDE, 2021^[11]), (Sunlight Foundation, 2013^[16]), (National Conference of State Legislatures, 2021^[17]).

Le régime québécois permet d'assurer aux décideurs publics, aux lobbyistes et aux citoyens du Québec, peu importe où ils résident sur le territoire québécois, qu'un même cadre légal s'applique à tous, ce qui renforce sa cohérence, facilite sa compréhension et permet d'éviter une multiplication de cadres divergents à différents échelons locaux. À cet égard, la Loi québécoise s'inscrit comme l'une des plus complètes et

des plus cohérentes parmi les pays de l'OCDE, et il est donc souhaitable de maintenir la couverture de la Loi actuelle concernant les municipalités. Toutefois, une application sans nuance de la Loi à tous les échelons de gouvernement et à toutes les décisions publiques sans tenir compte de la réalité des municipalités peut nuire à l'objectif de transparence de la loi et à sa mise en œuvre efficace. Le régime québécois, qui n'a ainsi pas d'équivalent au niveau des juridictions internationales, doit tenir compte des spécificités de l'action publique locale qui augmentent la complexité d'application du dispositif. Ces défis à prendre en compte incluent notamment :

- **La densité et la continuité des relations entre les acteurs locaux et les responsables publics, plus élevée en milieu municipal.** De nombreuses associations de citoyens, groupes communautaires, clubs sportifs, groupes de résidents locaux ou de jeunes entrepreneurs, ainsi que des petites et moyennes entreprises, sont actifs au niveau municipal. Ces groupes sont généralement moins structurés que les groupes d'intérêts représentés au niveau provincial et disposent de moyens plus faibles. Surtout, ils recherchent une relation étroite avec les élus locaux et sont en contact régulier avec les élus et les fonctionnaires des municipalités. Des obligations déclaratives s'appliquant à ces acteurs pour un trop grand nombre d'actes administratifs pourraient s'avérer disproportionnées si elles ne sont pas adaptées à différents échelons de gouvernement.
- **L'hétérogénéité de l'environnement local et municipal.** L'organisation municipale du Québec se caractérise par un nombre limité de municipalités disposant de ressources humaines et financières importantes d'une part, et d'un large éventail de moyennes et petites municipalités disposant de ressources plus ou moins importantes d'autre part. En outre, il existe des structures supra-municipales telles que les municipalités régionales de comté (MRC). Lorsqu'il s'agit de gérer l'application de la Loi, la réalité des grandes villes peut donc différer considérablement de celle des petites municipalités. En conséquence, des ressources financières et humaines limitées, ainsi que des capacités plus faibles, peuvent affaiblir la gestion et le contrôle publics, et appeler à un régime simplifié en matière d'encadrement des activités de lobbying.
- **Les liens étroits entre certains représentants d'intérêts corporatifs et les élites politiques locales.** Ces liens peuvent conduire à des pratiques clientélistes et à une concentration du pouvoir, ce qui nuit à la responsabilisation et à l'équité d'accès aux responsables publics.

La prise en compte de ces spécificités nécessite de trouver des compromis entre l'objectif de transparence de la Loi, les risques dans la gestion publique locale et les exigences de bon fonctionnement de la démocratie locale, par exemple la nécessité de maintenir un dialogue citoyen avec les institutions publiques.

Dans son Diagnostic, Lobbyisme Québec déplore ainsi que le champ des décisions publiques visées par les activités de lobbying ne fasse l'objet d'aucune distinction selon les institutions publiques visées, municipales ou provinciales, le type de contrat ou le montant du financement. Cette absence totale de modulation selon les divers paliers institutionnels conduit à une moindre lisibilité des informations déclarées sur le registre, et fait courir le risque d'une dilution des activités de contrôle et de vérification. Dans son Énoncé de Principes, Lobbyisme Québec propose d'établir, par règlement, des règles spécifiques et adaptées concernant l'assujettissement et la divulgation de certaines activités de lobbying effectuées auprès des différents niveaux d'institutions publiques, concernant notamment toute forme d'apport financier, contrat, permis ou autre forme d'autorisation qu'il est pertinent d'encadrer (Principe 3 de l'Énoncé de Principes).

Lobbyisme Québec considère ainsi que le cadre législatif devrait couvrir l'ensemble des décisions visant des orientations législatives, réglementaires ou stratégiques, et ce quel que soit l'échelon institutionnel. Toutefois, l'Énoncé de Principes considère que les activités de lobbying devraient être divulguées lorsqu'elles visent des décisions concernant l'octroi de contrats, permis, d'autorisations, d'apports financiers de façon adaptée à la nature de ces activités, à leur contexte, et aux institutions visées. En tenant compte de la particularité du régime québécois, qui s'applique autant au gouvernement provincial

qu'au niveau municipal, ainsi que des exclusions déjà prévus par la Loi (encadré 1.6), il paraît en effet nécessaire d'adapter les catégories de décisions qui seraient jugées pertinentes à différents paliers institutionnels et ainsi prévoir que l'obligation de déclaration ne s'impose qu'à certaines décisions publiques locales.

Encadré 1.6. Exclusions prévues par la Loi sur l'éthique et la transparence en matière de lobbyisme (Article 5)

- Communications ayant pour seul objet de s'enquérir des droits et obligations d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation.
- La simple demande de permis, de licence, de certificat, d'autorisation, de subvention ou d'avantage pécuniaire, lorsque le titulaire d'une charge publique autorisé à prendre la décision ne dispose à cet égard que du pouvoir de s'assurer que sont remplies les conditions requises par la loi pour l'attribution de cette forme de prestation. Le fait de fournir les documents ou les renseignements requis par un titulaire d'une charge publique pour le traitement de cette demande est également exclu.
- Communications effectuées en réponse à une demande écrite et qui se limitent au sujet ou au cadre fixé par cette demande.
- Communications effectuées dans le cadre de négociations d'un contrat individuel ou collectif de travail ou d'une entente collective de services professionnels.
- Communications dans le seul but de faire connaître l'existence et les caractéristiques d'un produit ou d'un service (en dehors de tout processus contractuel).
- Communications dans le seul but de s'informer de la démarche pour obtenir un contrat ou pour connaître les besoins en matière d'acquisition de biens.
- Communications dans le seul but d'obtenir des informations sur un produit qu'un organisme désire acquérir.
- Communications dans le cadre de l'appel d'offres (comme le dépôt de l'offre et des documents requis ou une simple demande d'information acheminée au représentant de l'organisme désigné à l'appel d'offres à l'intérieur du délai pour soumettre une soumission).
- Communication dans le cadre de la négociation, postérieure à son attribution, des conditions d'exécution du contrat. La Loi s'applique cependant aux discussions portant sur des modifications importantes à celui-ci ou encore relatives à son renouvellement.

Source : (Légis Québec, 2002^[7]).

Plusieurs approches peuvent ainsi être adoptées. En premier lieu, certaines exclusions de l'article 5 de la Loi concernant les décisions individualisées pourraient être précisées. Par exemple, l'obtention de financements dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir, pourraient être exclues du champ d'application de la Loi, et ce quel que soit l'échelon local. En France par exemple, la délivrance d'une autorisation ou le bénéfice d'un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir n'est pas couverte par l'encadrement des activités de lobbying (encadré 1.7). Pourraient ainsi être exclues de l'obligation d'enregistrement les communications d'influence faites en vue de l'obtention d'une subvention octroyée conformément à la politique gouvernementale « *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* » (Gouvernement du Québec, 2001^[18]).

Encadré 1.7. En France, la délivrance d'une autorisation ou le bénéfice d'un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir n'est pas couverte par l'encadrement des activités de lobbying

En France, les décisions individuelles ayant pour objet la délivrance, la modification, le retrait ou le renouvellement d'un agrément, d'une autorisation, d'une certification, d'une dérogation, d'une dispense, d'une exemption, d'une habilitation, d'une homologation, d'une inscription sur une liste, d'une licence, d'un permis, d'un titre, ou d'un avantage financier de quelque nature que ce soit, sont incluses dans le champ d'application de la Loi.

Toutefois, l'article 1er du décret du 9 mai 2017 prévoit néanmoins une exception à ce principe, en précisant que « ne constitue pas une entrée en communication au sens de l'alinéa précédent le fait de solliciter, en application de dispositions législatives ou réglementaires, la délivrance d'une autorisation ou le bénéfice d'un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir, ainsi que le fait de présenter un recours administratif ou d'effectuer une démarche dont la réalisation est, en vertu du droit applicable, nécessaire à la délivrance d'une autorisation, à l'exercice d'un droit ou à l'octroi d'un avantage ».

Par extension, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique considère plus généralement que ne constituent pas des communications tous les échanges d'informations qui se déroulent entre une personne morale et un responsable public dans le cadre du suivi d'une demande tendant à l'obtention d'une décision individuelle, quelle qu'elle soit. Ces échanges n'ont pas pour objectif d'influer sur la décision individuelle en question, et ne peuvent donc être considérés comme des actions de représentation d'intérêts. Cette exclusion vise précisément les situations suivantes :

- Préalablement au dépôt d'une demande, les communications avec l'autorité compétente qui se limitent à annoncer ce dépôt, à préciser la nature et les caractéristiques de l'opération ou à convenir d'un calendrier.
- Pendant l'instruction de la demande, toutes les communications entre le demandeur et l'administration compétente pour la traiter. Cette exclusion vaut uniquement pour les communications qui portent sur la décision en cause, durant la période d'instruction, entre le demandeur et l'administration compétente.
- En cas de refus de la demande, les communications qui se déroulent dans le cadre d'un recours gracieux, hiérarchique ou contentieux.
- En cas d'acceptation de la demande, toutes les communications qui se limitent au suivi de la mise en œuvre de la décision individuelle.

Source : (HATVP, 2021^[19]).

En second lieu, la Loi pourrait retenir une approche par le risque et ne prendre en considération que les décisions les plus sensibles à l'aune de la réalité spécifique d'un territoire ou d'un organisme donné. Par exemple, les communications relatives aux décisions individualisées (subvention, permis, licence, certificat ou autre autorisation) pourraient être exclues dans les municipalités de petite taille afin de privilégier les décisions à portée générale (normes, orientations, programmes et plans d'action). Dans une approche moins restrictive, il pourrait être envisagé d'établir des seuils pour les apports financiers, permis ou autres autorisations octroyées par un organisme municipal, comme par exemple les représentations faites dans le cadre d'un processus administratif établi pour l'obtention d'une subvention, d'une aide financière, d'un prêt, d'une garantie de prêt ou d'un cautionnement d'un montant inférieur à un seuil préétabli. De telles seuils sont par exemple appliquées pour certains apports financiers dans les villes de

New York ou Austin. Les décisions concernant les marchés publics sont abordées dans la section ci-dessous.

La Loi pourrait tenir compte des avancées en matière de transparence et d'intégrité permises par la Loi sur les contrats des organismes publics

Assurer un système de gestion contractuelle intègre, efficace et efficient repose sur un accès équitable aux opportunités de marchés publics par les concurrents potentiels de toutes tailles mais aussi sur un degré adéquat de transparence dans la gestion contractuelle. Il s'agit d'un principe fondamental de la Recommandation de l'OCDE sur les marchés publics et de la Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique (OCDE, 2017^[20] ; OCDE, 2015^[21]). En effet, la divulgation des informations à toutes les étapes du cycle de gestion contractuelle contribue à identifier et atténuer ensuite la mauvaise gestion, la fraude et la corruption, mais aussi à augmenter la responsabilisation des donneurs d'ordre. La transparence assure également le traitement juste et équitable des fournisseurs potentiels, tout en permettant que des informations importantes et pertinentes soient accessibles facilement à toutes les parties prenantes.

Le gouvernement du Québec a accompli des progrès significatifs ces dernières années dans le but de mettre en place un cadre institutionnel d'intégrité dans les processus de marchés publics applicable aux organismes publics et municipaux et diminuer l'influence indue exercée par les entreprises dans la conduite des marchés publics (OCDE, 2020^[22]). Deux cadres institutionnels distincts s'appliquent dans le secteur public québécois : d'une part, celui régissant les contrats des ministères et des organismes relevant du gouvernement (les organismes publics) et, d'autre part, celui régissant les contrats des organismes municipaux (tableau 1.6).

Tableau 1.6. Cadre normatif sur l'octroi des marchés publics au Québec

Cadres normatifs	Ministère responsable	Réseaux visés	Nombre
Organismes publics	Secrétariat du Conseil du trésor (SCT)	Ministères et organismes Réseau de l'éducation Réseau de la santé et des services sociaux Entreprises d'État	350
Organismes municipaux	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation	Municipalités Organismes municipaux	+/- 1 500

Source : (OCDE, 2020^[22]).

Tout comme dans les systèmes de gestion contractuelle des pays de l'OCDE et ailleurs, il existe trois types de procédures au Québec: « l'appel d'offre public » - AOP qui est la procédure générale à utiliser, « l'appel d'offre sur invitation » - AOI et le gré à gré. Différents seuils d'AOP peuvent être appliqués car les organismes publics et municipaux sont soumis à différents accords de libéralisation des marchés publics. Les seuils varient donc selon le statut des différents organismes et selon qu'il s'agisse de contrats d'approvisionnement, services, technologies de l'information, ou travaux de construction. Dans certaines situations, un contrat de gré à gré peut être conclu lorsque le montant du contrat est supérieur aux seuils d'appel d'offres public. Il s'agit par exemple des situations d'urgence, des situations où un seul contractant n'est possible, lorsque le contrat implique une question de nature confidentielle ou protégée, et lorsque l'appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public.

En dessous des seuils d'AOP, afin d'assurer la saine gestion des contrats, le cadre réglementaire du Québec impose aux organismes publics un certain nombre de mécanismes, notamment la possibilité de:

- Procéder par AOP ou AOI.
- Effectuer une rotation parmi les concurrents.

- Mettre en place des dispositions de contrôle relatives au montant de tout contrat et de toute dépense supplémentaire qui s'y rattache.
- Se doter d'un mécanisme de suivi permettant d'assurer l'efficacité et l'efficience des procédures utilisées.
- Instaurer, sous réserve de tout accord intergouvernemental applicable, des mesures favorisant l'acquisition de biens, de services ou de travaux de construction auprès de concurrents ou de contractants de la région concernée.

Par conséquent, chaque entité publique dispose d'un règlement intérieur indiquant les procédures à suivre dans le respect de ses principes. Les municipalités sont également tenues d'adopter un règlement de gestion contractuelle, de le rendre accessible sur internet et de le transmettre au ministère. Elles peuvent prévoir les règles qu'elles souhaitent pour la passation de tout contrat qui comporte une dépense de moins de 100 000 USD, selon les dispositions du règlement qu'ils auront adopté.

La mise en place de l'Autorité des marchés publics (AMP), avec ses pouvoirs de vérification et de surveillance, vient renforcer davantage le cadre d'intégrité dans les contrats publics. Son mandat de surveillance, ainsi que ses pouvoirs d'ordonnance pour les organismes publics, et de recommandation pour les organismes municipaux, jouent un rôle de premier plan dans le renforcement de l'intégrité dans la conduite de l'ensemble des marchés publics au Québec.

Pour accroître la transparence, le Québec dispose du système électronique d'appels d'offres (SEAO). En termes de fonctionnalités, le SEAO est utilisé principalement comme une plateforme de publication des avis et documents relatifs aux marchés publics. En effet, la publication des documents d'AOP au SEAO est obligatoire pour tous les organismes publics. Les résultats des AOP doivent également être obligatoirement publiés au SEAO lorsque cette procédure est utilisée. Cette mesure permet de lutter plus efficacement contre la collusion et la malversation dans les contrats publics en évitant les contacts directs entre les soumissionnaires potentiels et les fonctionnaires responsables des marchés publics. Depuis l'avènement de cette exigence, les organismes publics et municipaux ne communiquent plus directement avec les soumissionnaires avant la détermination du gagnant de l'appel d'offre. Cette pratique a pour objectif de ne pas avantager une entreprise par rapport à ses concurrents en lui communiquant de l'information de manière privilégiée.

Le gouvernement du Québec a notamment mis en place des communications ciblées afin de sensibiliser les soumissionnaires à ses normes en matière d'éthique et de lobbying. Le gouvernement du Québec exige des donneurs d'ouvrages publics (DOP) qu'ils incluent dans leurs documents d'appel d'offre un questionnaire afin de connaître les raisons ayant mené une entreprise à ne pas présenter de soumission, bien qu'elle ait obtenu les documents d'appel d'offres. De plus, les documents d'appel d'offre rappellent les règles à suivre selon la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* et le *Code de déontologie des lobbyistes*. Chaque soumissionnaire doit joindre à sa soumission une déclaration dans laquelle il affirme que les communications, si elles ont eu lieu, l'ont été conformément à la Loi et au Code. L'OCDE avait toutefois émis un certain nombre de recommandations afin de renforcer la transparence dans la conduite des marchés publics, notamment de publier les rencontres avec les fournisseurs (OCDE, 2020^[22]).

Afin d'éviter de dédoubler ou de superposer la divulgation d'informations, Lobbyisme Québec propose de tenir compte de ces processus de transparence et d'éthique déjà en place et adoptés depuis l'entrée en vigueur de la Loi, notamment sur l'octroi de contrats publics (Principe 1 de l'Énoncé de Principes). Le Commissaire est notamment d'avis que le régime d'encadrement des activités de lobbying ne doit pas viser à pallier les lacunes des autres régimes de transparence et de divulgation mis en place par l'État et pour lesquels la pertinence de l'information a déjà été considérée, et ce d'autant plus que des exclusions sont déjà prévus par la Loi (encadré 1.6).

Actuellement, la Loi couvre l'attribution d'un contrat autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public. Les communications d'influence effectuées en amont pour définir les besoins et les spécifications techniques sont donc visées, alors que les communications qui se déroulent une fois l'AOP lancé sont exclues.

À la lumière des éléments ci-dessus, il paraît justifié de mieux délimiter par la loi ou par règlement les processus décisionnels d'une institution publique concernant tout contrat visé par un encadrement du lobbying. Il pourrait s'agir par exemple d'exclure du champ d'application de la Loi l'attribution certains (en-dessous d'un certain seuil de valeur) contrats de gré à gré conclus au niveau municipal dans la mesure où chaque entité publique dispose d'un règlement intérieur ou d'un règlement de gestion contractuelle encadrant l'octroi de ce type de contrats.

Il paraît toutefois fondamental de couvrir l'étape de la définition des besoins et de la programmation des marchés publics, qui est particulièrement vulnérable à l'influence induite et à la corruption dans les grands projets d'infrastructure, en raison notamment du degré de pouvoir discrétionnaire des pouvoirs publics à l'égard des décisions d'investissement, de l'importance des montants en jeu, de la complexité technique des projets et de la multiplicité des étapes du cycle d'investissement (OCDE, 2017^[23]). L'influence d'intérêts politiques et particulièrement aux stades de la définition des besoins d'investissements et de la programmation des projets peuvent conduire au gaspillage et à la création d'« éléphants blancs » (c'est-à-dire des infrastructures qui ne répondent pas aux besoins et dont les coûts ne sont pas justifiés par leur utilité). En France par exemple, l'étape de la définition des besoins est couverte par le régime d'encadrement du lobbying, et certaines communications sont ensuite exclues lorsque la mise en concurrence a été effectuée, comme actuellement au Québec (encadré 1.8). Cet élément serait par ailleurs couvert par le Principe 1 de l'Énoncé de Principes et la recommandation précédente proposant de couvrir influence sur une orientation stratégique ou administrative.

Encadré 1.8. La définition des besoins et les procédures de mise en concurrence en France

En France, certaines communications relatives aux procédures de mises en concurrence sur le fondement de l'article 42 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ou de l'article 36 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession ne sont pas couvertes par le régime d'encadrement.

Ainsi, le dirigeant d'une entreprise spécialisée dans la sécurité informatique, qui sollicite le cabinet du ministre de la défense pour le convaincre de la nécessité de lancer un marché public pour l'acquisition d'une technologie de cryptage des données en vue de renforcer la sécurité des systèmes d'information du ministère réalise une action de représentation d'intérêts. En revanche, dès lors que le ministère lance la procédure de mise en concurrence, les relations qu'il entretient dans ce cadre avec cette entreprise et avec les autres candidats, jusqu'à la signature du contrat, sont exclues du champ de la représentation d'intérêts, de même que les relations qui se noueront, pour l'exécution du contrat, avec le candidat retenu.

Source : (HATVP, 2021^[19]).

Pour renforcer la cohérence du champ d'application, la Loi pourrait aussi couvrir le réseau de l'éducation

L'entrée en vigueur du projet de loi 10 sur la réorganisation du réseau de la santé a élargi le champ d'application aux établissements de santé (tableau 1.1). Avant le 1er avril 2015, seuls le ministère de la Santé et les agences de santé étaient visés par la Loi. Les établissements suivants sont concernés :

- Les centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS), les centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS).
- Les établissements non fusionnés : Centre hospitalier de l'Université de Montréal; Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine; Centre universitaire de santé McGill; Institut de cardiologie de Montréal; Institut Philippe-Pinel de Montréal; CHU de Québec – Université Laval; Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec – Université Laval.
- Les établissements qui exploitent notamment les missions suivantes : centre local de services communautaires (CLSC), centre hospitalier (CH), centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), centre de protection de l'enfance et de la jeunesse ou centre de réadaptation.

Les titulaires de charge publiques du réseau de la santé interrogés pour le compte de ce rapport ont confirmé la pertinence d'inclure ce secteur dans le champ d'application, compte tenu des risques qui pèsent notamment sur l'acquisition de produits ou de services dans le milieu hospitalier. Des préoccupations similaires existent au niveau du secteur de l'éducation, regroupant les commissions scolaires (dont la majorité sont aujourd'hui converties en centres de services scolaires), les collèges et les universités, qui n'est pas couvert par le cadre législatif (à l'exception du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur) alors qu'il représente la deuxième mission de l'État québécois en termes financiers. Les élus et les citoyens consultés en 2018 dans le cadre de l'établissement du Diagnostic et de l'Énoncé de principes de Lobbyisme Québec se sont dits majoritairement favorables à l'assujettissement de ce secteur public.

Parmi les juridictions canadiennes, le régime d'encadrement de l'Île-du-Prince-Édouard couvre les activités de lobbying effectuées auprès des services de l'éducation, tandis que le régime d'encadrement du Nouveau-Brunswick couvre les activités de lobbying effectuées auprès du conseil d'éducation de district et du conseil d'administration d'une régie régionale de la santé. Ainsi, dans un souci de cohérence, le législateur québécois pourrait maintenir l'assujettissement des établissements et du réseau de la santé et des services sociaux et considérer l'assujettissement des établissements d'enseignement supérieur et les commissions scolaires ou centres de services scolaires.

La Loi pourrait couvrir l'ensemble des activités de lobbying qui sont accomplies auprès de tout élu, dirigeant ou membre du personnel des institutions publiques couvertes par le champ d'application

Pour assurer une application efficace de la Loi, il est primordial de permettre à tous ceux qui exercent des activités de lobbying de reconnaître facilement les personnes qui sont considérées comme titulaires de charges publiques au sens de la Loi. Au Québec, l'expression « titulaire d'une charge publique » fait référence à tout élu ou toute personne nommée pour exercer des fonctions au sein de l'administration publique ainsi que les membres de leur personnel :

- **Au niveau parlementaire** : les 125 députés et leur personnel.
- **Au niveau gouvernemental** : les ministres, les sous-ministres, le personnel de cabinet et les employés du gouvernement et des organisations gouvernementales (environ 350 ministères et organismes du gouvernement québécois).
- **Au niveau municipal** : les maires, les préfets, les conseillers municipaux ou d'arrondissements, les présidents et autres membres d'une communauté métropolitaine, le personnel de cabinet ainsi

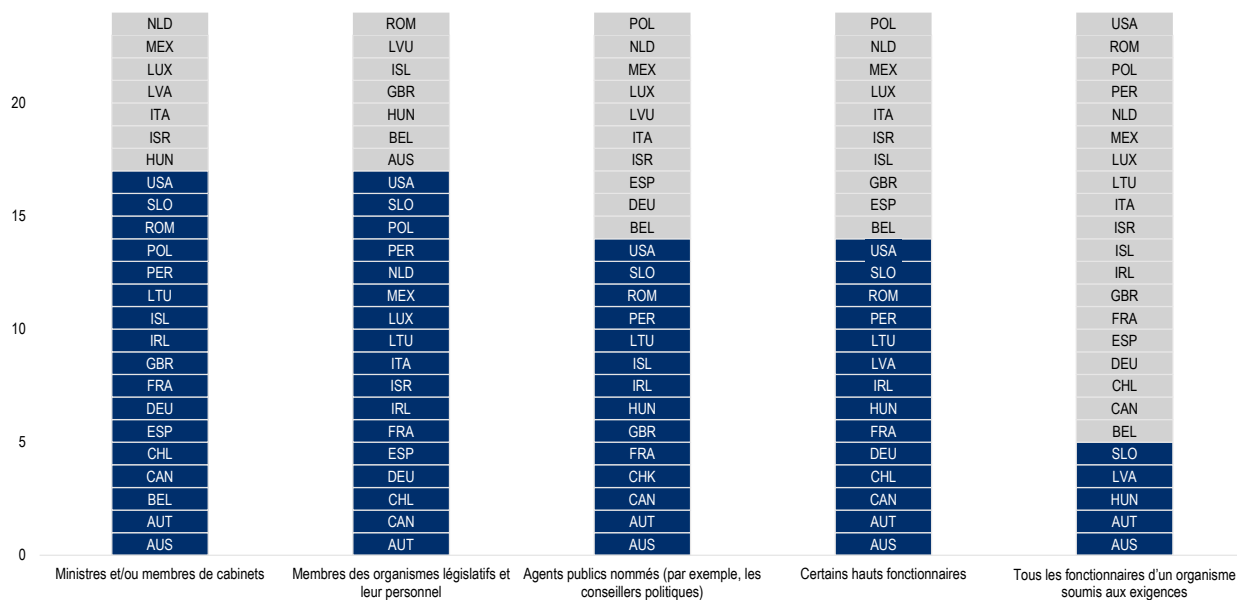
que les employés des municipalités et des organismes municipaux (environ 1 500 municipalités et organismes municipaux et supra-municipaux).

Lobbyisme Québec a souligné à plusieurs reprises que depuis son adoption, la Loi a été la source de plusieurs interprétations erronées et de questionnements de la part de lobbyistes ou de titulaires de charges publiques. En contrepartie d'une plus grande précision dans le champ des décisions publiques visées, Lobbyisme Québec recommande de faciliter la compréhension des dispositions concernant les titulaires de charges publiques, et de viser toutes les institutions publiques et tous les élus, dirigeants et membres du personnel de ces institutions auprès desquels des activités de lobbying peuvent être accomplies, incluant l'appareil législatif, exécutif et administratif, aux niveaux provincial et municipal (Principe 4 de l'Énoncé de Principes). Ce principe implique que toutes les institutions publiques provinciales, municipales, scolaires et du réseau de la santé soient visées par le régime d'encadrement, sans exception, ainsi que tous les élus, dirigeants et membres du personnel de ces institutions. Les restrictions du champ d'application de la Loi ne viseraient ainsi non pas les institutions ou agents publics actuellement visés, mais certaines activités de lobbying.

Cette disposition est envisageable et pourrait faciliter l'application et la compréhension de la Loi dans la mesure où les précédentes recommandations entrent en vigueur, afin d'éviter un champ trop large dans l'application de la Loi et une pertinence moindre dans les informations déclarées. Cette approche a aussi été adoptée dans plusieurs pays de l'OCDE. En Australie par exemple, tous les fonctionnaires d'un organisme soumis aux exigences de transparence sont concernés par le régime d'encadrement du lobbying (Graphique 1.4).

Graphique 1.4. Les ministres et les membres du Parlement sont généralement couverts par les exigences de la réglementation sur le lobbying

Pays disposant d'un cadre de transparence en matière de lobbying



Source : (OCDE, 2021^[11])

Il paraît toutefois essentiel de mettre en œuvre un régime de divulgation adapté selon la catégorie de responsable public approché, afin de ne pas alourdir les informations demandées au registre. Dans ce cas, un champ de « titulaires d'une charge publique désignés » ou « responsables publics désignés », auxquels s'appliqueraient des obligations de divulgation spécifiques et dont le nom devrait être indiqué au registre, pourrait être précisé soit dans la Loi ou dans un règlement. Cette question est abordée plus en détail dans le Chapitre 2.

Prévoir dans la loi une définition robuste des termes « lobbying » et « lobbyiste » adaptée aux réalités locales et aux évolutions du paysage du lobbying

Pour favoriser la transparence et permettre le droit de regard du public, l'OCDE encourage les pays à définir clairement les termes 'lobbying' et 'lobbyiste' lorsqu'ils envisagent d'élaborer des règles et des lignes directrices sur le lobbying. La définition des termes devrait être solide, exhaustive et suffisamment dépourvue d'ambiguïté pour ne pas prêter à de fausses interprétations et pour prévenir les failles réglementaires (Principe 4 de la Recommandation), tout en prenant en compte le fardeau administratif de faire respecter les règles, afin que ceci ne devienne pas un obstacle à l'accès équitable à l'administration (Principe 2 de la Recommandation). Dans cette perspective, il convient de :

- Envisager la définition de « lobbyiste » dans une optique inclusive afin d'assurer des règles du jeu équitables à tous les groupes d'intérêts, opérant ou non dans un but lucratif, qui cherchent à influencer les décisions publiques.
- Prévoir certaines adaptations afin d'instaurer un juste équilibre entre la diversité des entités pratiquant le lobbying, leurs capacités et leurs ressources, d'une part et les mesures prises pour accroître la transparence d'autre part.
- Préciser clairement le type de communications avec les agents publics qui n'est pas considéré comme une activité de lobbying au sens des règles et des lignes directrices.
- Préciser les seuils à partir duquel les communications d'influence sont couvertes par le régime de divulgation.
- Couvrir les activités de lobbying dans ses formes indirectes, en veillant à ce que la définition soit adaptée à l'évolution des pratiques et suffisamment dépourvue d'ambiguïté pour ne pas se prêter à de fausses interprétations et pour éviter les failles réglementaires.
- Encadrer la participation des lobbyistes à certains travaux de groupes consultatifs.

La Loi devrait rendre transparente les activités de tous les groupes d'intérêts qui exercent des activités de lobbying sans prévoir d'exceptions selon la nature des organisations

Un niveau adéquat de transparence sur les activités de lobbying requiert une transparence sur les personnes qui influencent les politiques du gouvernement ou qui exercent des communications d'influence. Cela implique l'identification claire des acteurs considérés comme lobbyistes dans le processus de prise de décision. Les organismes à but non lucratif (OBNL) et associations d'OBNL sont assujettis à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying. En revanche, le *Règlement relatif au champ d'application de la Loi* vient restreindre l'application de la Loi aux seuls OBNL constitués à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou majoritairement formés d'entreprises à but lucratif ou de représentants de telles entreprises (tableau 1.7).

Tableau 1.7. Lobbyistes assujettis à la Loi la transparence et l'éthique et en matière de lobbying

Lobbyiste-conseil	Le lobbyiste-conseil est la personne qui exerce des activités de lobbying pour le compte d'autrui moyennant contrepartie
Lobbyiste d'entreprise	Le lobbyiste d'entreprise est la personne qui, au sein d'une entreprise à but lucratif, exerce pour une partie importante des activités de lobbying pour le compte de cette entreprise.
Lobbyiste d'organisation	<p>Le lobbyiste d'organisation est la personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbying pour le compte d'une organisation à but non lucratif (OBNL) constituée à des fins :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Patronales : Regroupe des employeurs d'un même secteur d'activité, d'une même aire géographique ou ayant un trait commun. Par exemple, l'Association québécoise des centres de la petite enfance (AQCPE). • Syndicales : Regroupe des salariés d'un même secteur d'activité ou ayant un trait commun. Par exemple, la Confédération des syndicats nationaux (CSN). • Professionnelles : Il s'agit d'un ordre professionnel constitué en vertu du Code des professions ou encore du Conseil interprofessionnel du Québec. Par exemple, l'Ordre des dentistes du Québec. <p style="text-align: center;">OU</p> <p>Formée de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises : Par exemple, l'Association pétrolière et gazière du Québec (APGQ) et l'Association des libraires du Québec (ALQ)</p>

Source : Lobbyisme Québec, <https://lobbyisme.quebec/lobbyiste/types-de-lobbyistes/>.

Ainsi, le législateur québécois a fait le choix il y a 20 ans de faire peser l'obligation de transparence sur certains types d'acteurs dont les activités supposent la recherche d'un bénéfice pécuniaire et corporatif, plutôt que de délimiter un périmètre d'acteurs assujettis selon la nature de leurs communications d'influence et leur effet sur la prise de décision publique. Les groupes d'intérêts dont les activités ont pour objectif la promotion de valeurs ou de causes et non la poursuite de finalités financières ou professionnelles, ne sont pas concernés par l'inscription au registre. Dans le cadre actuel, tous les acteurs effectuant des communications d'influence ne sont donc pas soumis aux exigences de transparence dans leurs activités de lobbying. Des démarches qui viseraient, par exemple, à influencer le contenu d'un projet de loi devraient être inscrites au registre si elles sont initiées par une entreprise, tandis que les communications d'influence de même nature faites auprès des mêmes décideurs publics ne font actuellement l'objet d'aucune mesure de transparence si elles sont effectuées par un organisme à but non lucratif.

Pourtant, la Recommandation de l'OCDE, même si elle indique que les règles et lignes directrices devraient cibler principalement les personnes qui perçoivent une rémunération pour l'exercice d'activités de lobbying, comme les lobbyistes appartenant à des cabinets de consultants et les lobbyistes exerçant en interne au sein des entreprises, souligne explicitement que la définition des activités de lobbying devrait également être envisagée dans une optique plus large et plus inclusive afin d'assurer des règles du jeu équitables aux groupes d'intérêts, opérant ou non dans un but lucratif, qui cherchent à influencer les décisions publiques (OCDE, 2010^[6]). En effet, l'influence sur les processus publics de prise de décision peut être exercée par un large éventail d'acteurs et de groupes d'intérêts (encadré 1.9). Par ailleurs, certains organismes à but non lucratif sont de plus en plus dotés de moyens financiers et d'une équipe dédiés pour mener des activités de lobbying.

Encadré 1.9. L'influence sur les processus décisionnels ne se limite pas à la communication directe entre des représentants d'intérêts corporatifs et un agent public

L'influence sur les processus décisionnels fait intervenir plusieurs types d'acteurs, notamment :

- Les **sociétés spécialisées dans les activités de lobbying ou les relations publiques, les cabinets d'avocats** ou des **lobbyistes indépendants** mandatés pour représenter des intérêts tiers, tels que des entreprises ou autres organisations. Ces sociétés ou ces individus, généralement implantés dans les pôles de décision clés, ont une connaissance approfondie du processus d'élaboration des politiques publiques d'une juridiction donnée et savent mieux que quiconque se frayer un chemin dans les méandres institutionnels. Dans les pays ayant adopté des réglementations sur le lobbying, ces acteurs sont souvent appelés « lobbyistes consultants ». Au Canada, ils sont souvent désignés par le terme de « lobbyistes-conseils ».
- Les **entreprises privées et leurs représentants** à travers des lobbyistes internes, ou **les associations représentant leurs intérêts** (notamment les associations sectorielles ou générales telles que les chambres du commerce).
- Les **syndicats et les associations professionnelles ou industrielles** représentant des salariés ou des professions.
- Les **organisations non gouvernementales (ONG)**, les **organismes caritatifs** ou **communautaires**, les **fondations** et les **organisations religieuses**. Les ONG constituent le groupe le plus important et le plus diversifié d'acteurs exerçant une influence sur le processus d'élaboration des politiques publiques. Ces organisations portent des causes auprès des décideurs publics, avec une vision subjective de la nature des intérêts défendus. Ces organisations (qu'elles soient à l'initiative du grand public ou des entreprises, ou encore financées par l'État) reçoivent des fonds, le plus souvent versés par des entreprises, des autorités publiques ou des particuliers, et représentent des intérêts et des positions politiques spécifiques. Elles sont de plus en plus nombreuses et organisées (Colli et Adriaensen, 2018^[24]).
- Les **centres de recherche**, les **groupes de réflexion** (« think tanks ») et les **instituts politiques**, qui offrent un savoir sur des problèmes spécifiques et peuvent proposer des solutions.

Source : (OCDE, 2021^[11]).

Les organismes à but non lucratif se mobilisent également pour modifier le droit en vigueur afin de transcrire en droit les principes défendus. Leurs activités ne se limitent pas à intervenir dans des forums publics, tels des commissions parlementaires ou des consultations publiques, mais peuvent exercer des activités de lobbying comparables à celles des autres acteurs lorsqu'elles cherchent à souligner le trait saillant d'une question de politique publique, notamment par le biais de la recherche, de la sensibilisation et de la proposition d'amendements auprès du législateur (Darut et Germond, 2021^[15]). Les OBNL interrogés par l'OCDE ont également confirmé effectuer des communications d'influence, comme par exemple des communications écrites ou des rencontres ayant pour objectif de faire modifier des lois ou des politiques, ou la production de textes d'opinion, de recherches ou de publications transmis aux titulaires de charge publique pour défendre une position donnée. La transparence sur ces activités est donc aussi d'intérêt public. Par exemple, une analyse de l'origine des amendements proposés sur un texte de loi en France a montré que les organisations non-gouvernementales ont été particulièrement actives pour influencer sur les processus législatifs (encadré 1.10).

Encadré 1.10. Origine des amendements sourcés et proposés sur la loi anti-gaspillage en France

Une analyse des amendements proposés aux députés et sénateurs français dans le cadre du projet de loi « AGECE » (Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire) a montré que plus de 55% des amendements provenaient d'organisations non gouvernementales, tandis que 22% provenaient de fédérations d'entreprises. Sur l'ensemble des amendements sourcés, treize amendements proposés par les ONG ont été adoptés, et dix pour les fédérations d'entreprises.

Toutefois, l'analyse porte sur les amendements dont la source est volontairement divulguée par les députés et sénateurs. Ce traçage volontaire peut mener à une surreprésentation des ONG et acteurs associatifs parmi les amendements sourcés, ceux-ci pouvant être perçus comme plus acceptables que ceux proposés par des représentants de secteurs industriels, et donc davantage divulgués par les élus.

Source : (Communication & Institutions, 2020^[25]).

Cette absence d'assujettissement des OBNL peut donc être considéré comme un obstacle à l'atteinte des objectifs de la Loi en matière de transparence et de sain exercice de ces activités. Le régime d'encadrement de ce genre d'activités d'influence ne devrait donc pas dépendre du type d'organisation représentée, ni de son mode de financement ou de son champ d'intervention. Ces critères sont en effet peu lisibles pour atteindre l'objectif de la Loi de rendre transparentes les activités d'influence exercées auprès des titulaires de charges publiques.

Dans son Énoncé de principes, Lobbyisme Québec recommande d'encadrer toutes les personnes qui exercent des activités de lobbying pour le compte d'un individu, d'une entreprise, d'une organisation ou d'un regroupement, peu importe le statut corporatif, la nature ou l'orientation des activités de ces entités (Principe 4 de l'Énoncé de principes), tout en prévoyant certaines exceptions pour les organisations offrant des services directs à la population (Principe 7 de l'Énoncé de principes). Cela alignerait le Québec avec la plupart des juridictions de l'OCDE ayant instauré des mécanismes de transparence encadrant les pratiques de lobbying (tableau 1.8). En France par exemple, tous ces groupes, à l'exception des organisations religieuses, sont tenus de s'inscrire au répertoire des représentants d'intérêts dès lors qu'ils atteignent le seuil déclaratoire. Les organisations à but non lucratif sont également couvertes dans toutes les provinces canadiennes et au niveau fédéral.

Dans d'autres pays comme l'Australie et l'Angleterre, ces organisations ne sont pas automatiquement exclues du champ d'application de la loi. Leur assujettissement dépend de la nature de leurs activités et non de leur statut ou de leurs objectifs. Par exemple, au Royaume-Uni, si l'une de ces organisations communique avec des ministres ou des secrétaires permanents pour le compte de clients payants, cette activité doit être déclarée. En revanche, si elles communiquent pour leur propre compte, l'activité n'a pas besoin d'être déclarée.

Tableau 1.8. Acteurs soumis aux exigences de transparence dans leurs activités de lobbying

Pays de l'OCDE ayant instauré des mécanismes de transparence encadrant les pratiques de lobbying

	Lobbyistes-conseils (lobbying pour le compte de clients tiers)	Lobbyistes internes (salariés d'entreprises ou d'organisations)						
		Entreprises	ONG/OCS	Organismes caritatifs et fondations	Groupes de réflexion (think tanks)	Centres de recherche	Organisations religieuses	Syndicats de salariés
Allemagne	●	●	●	○	●	●	○	●
Australie	●	○	○	○	○	○	○	○
Autriche	●	●	●	●	●	●	○	●
Belgique	●	●	●	●	●	●	●	●
Canada	●	●	●	●	●	●	●	●
Chili	●	●	●	○	●	●	●	●
Espagne	●	●	●	●	●	●	●	●
États-Unis	●	●	●	●	●	●	○	●
France	●	●	●	●	●	●	○	●
Irlande	●	●	●	●	●	●	●	●
Islande	●	●	●	●	●	●	●	●
Israël	●	○	○	○	○	○	○	○
Italie	●	●	●	●	●	●	○	●
Lituanie	●	●	○	○	○	○	●	○
Mexique	●	●	●	●	●	●	●	●
Pays-Bas	●	●	●	●	●	●	●	●
Pérou	●	●	●	●	●	●	●	●
Pologne	●	○	○	○	○	○	○	○
Royaume-Uni	●	○	○	○	○	○	○	○
Slovénie	●	●	●	●	●	●	●	●
Union européenne	●	●	●	●	●	●	●	●
● Oui	21	17	16	14	16	16	12	16
○ Non	0	4	5	7	5	5	9	5

Source : (OCDE, 2010^[61]).

Dans ces pays, ainsi que dans les juridictions canadiennes, l'assujettissement général des organismes à but non lucratif aux règles et directives encadrant les activités de lobbying n'a pas fait l'objet de contestations aussi vives qu'au Québec. Ces règles prévoient par ailleurs des exclusions et des exemptions applicables aux OBNL. En Irlande par exemple, l'examen régulier de la mise en œuvre de la Loi sur lobbying de 2015 a permis de mettre en évidence une acceptation globale du régime d'encadrement, y compris par les organismes à but non lucratif qui avaient pu exprimer des craintes au moment de l'introduction de la loi (encadré 1.11). Les mesures spécifiques d'exemptions et d'exclusions sont abordées dans la section suivante.

Encadré 1.11. Conclusions de deux examens de réglementations sur le lobbying en Irlande et en Écosse

Irlande

En Irlande, la section 2 de la Loi sur le lobbying de 2015 stipule que par le Département des dépenses publiques et de la réforme doit réaliser des révisions régulières sur la mise en œuvre de la Loi. La première révision de la Loi a eu lieu en 2016 et la deuxième a eu lieu en 2020.

Les consultations réalisées pour ces examens ont permis de confirmer que dans l'ensemble, la Loi a été bien accueillie et mise en œuvre par les différentes parties prenantes, et que l'objectif de transparence et de responsabilité en matière de lobbying a été atteint. Certains organismes à but non lucratif interrogés ont également souligné que leurs craintes initiales exprimées lors de débats sur le projet de loi en 2012 concernant les effets inhibiteurs potentiels de la Loi sur leurs activités avaient été prises en compte dans le développement du régime d'encadrement. En conséquence, la Loi n'a pas été un obstacle à la poursuite de leurs activités.

Écosse

En Écosse, un rapport mandaté par le Parlement Écossais sur la mise en œuvre de la Loi sur le lobbying de 2016, a pu confirmer que la Loi n'a pas eu un effet inhibiteur sur les activités de lobbying des organismes à but non lucratif assujettis. Bien que la charge administrative ait augmenté pour ces organisations, l'enregistrement a également eu des avantages, comme la sensibilisation du public aux activités de ces organismes pour influencer les politiques publiques sur des sujets d'intérêt public.

Source : (Department of Public Expenditure and Reform, 2020^[26] ; Hepburn, 2017^[27]).

La loi pourrait toutefois prévoir certaines exemptions spécifiques qui tiennent compte de la diversité des organismes à but non lucratif, de leurs capacités et de leurs ressources

La Recommandation de l'OCDE souligne que les juridictions devraient prendre en compte la taille et la nature de leur secteur du lobbying. Lorsque l'offre et la demande du lobbying professionnel est limité, la Recommandation encourage les juridictions à mener une réflexion sur les effets d'une réglementation impérative pour accroître la transparence, la responsabilité et l'intégrité dans la vie publique, et de prendre en compte le fardeau administratif de faire respecter les règles, afin que ceci ne devienne pas un obstacle à l'accès équitable à l'administration (Principe 2 de la Recommandation).

Au Québec, beaucoup de petits OBNL sont par exemple composés uniquement ou essentiellement de bénévoles. Une réflexion approfondie sur l'assujettissement des organismes à but non lucratif avait déjà été menée par le législateur québécois et Lobbyisme Québec à l'occasion du projet de loi n°56, « Loi sur la transparence en matière de lobbyisme », qui prévoyait d'assujettir tous les organismes à but non lucratif (encadré 1.12).

Encadré 1.12. Principales mesures prévues par le projet de loi 56 de 2015 concernant les OBNL

Le projet de loi assujettissait à titre de lobbyiste d'organisation :

- Les employés, dirigeants ou membres du conseil d'administration d'un organisme à but non lucratif (y compris bénévoles) qui exercent une activité de lobbying pour cet organisme ou pour un organisme à but non lucratif ou un regroupement non constitué en personne morale dont cet organisme est membre.
- Les personnes physiques qui occupent une fonction au sein d'un regroupement non constitué en personne morale et qui exercent une activité de lobbying pour ce regroupement.

Certaines exemptions étaient prévues, notamment les activités de communications d'influence exercées :

- Par les bénévoles des organismes à but non lucratif.
- Par une personne physique au nom d'une association composée uniquement de personnes physiques non constituée en organisme à but non lucratif.
- Pour un organisme à but non lucratif par un de ses bénévoles qui n'est pas un de ses employés, dirigeants ou membres de son conseil d'administration ou qui n'est pas un employé, un dirigeant, un membre du conseil d'administration, un associé ou un actionnaire d'une entreprise à but lucratif, d'une entité liée à celle-ci ou d'un organisme à but non lucratif membre de cet organisme.
- Pour un regroupement non constitué en personne morale par l'un de ses bénévoles qui n'occupe pas une fonction au sein de ce regroupement ou qui n'est pas un employé, un dirigeant, un membre du conseil d'administration, un associé ou un actionnaire d'une entreprise à but lucratif, d'une entité liée à celle-ci ou d'un organisme à but non lucratif membre de ce regroupement.
- Pour la conclusion d'une entente ou l'obtention d'une subvention visant à assumer des dépenses de fonctionnement ou de soutien de la mission globale d'un organisme à but non lucratif, conformément à une loi, à un règlement ou à un programme existant.
- Pour l'obtention d'un contrat ou d'une aide financière d'une valeur de 5 000 USD et moins.

Source : (Lobbyisme Québec, 2016⁽¹¹⁾).

À la demande de l'Assemblée nationale, le commissaire au lobbyisme avait procédé, en juin 2016, à une étude sur l'assujettissement de tous les OBNL aux règles d'encadrement du lobbying. Cette étude, basée sur la consultation de représentants de 58 OBNL de divers secteurs d'intervention et la lecture de 64 mémoires qui avaient été soumis à Lobbyisme Québec, avait pour objectif d'identifier les difficultés soulevées et de proposer des pistes de solution à envisager pour mieux mettre en œuvre l'objectif de transparence de la Loi et le droit à l'information des citoyens, tout en prenant en compte les spécificités de la nomenclature des organismes d'action collective au Québec (tableau 1.9).

Il existe par exemple environ 8 000 organismes œuvrant dans le champ de l'action communautaire au Québec, dont 4 600 sont soutenus par le gouvernement du Québec. Ces organismes sont issus d'initiatives citoyennes et œuvrent à la mise en œuvre de services ou d'activités de proximité fondées sur des valeurs de solidarité et de démocratie. Lors de leur création, ils sont généralement composés de bénévoles et ont recours à des ressources philanthropiques ou au soutien de municipalités ou du gouvernement du Québec. Il existe également près de 350 regroupements d'organismes soutenus par le gouvernement du Québec, qui

permettent de faciliter le travail des organismes communautaires et qui assurent souvent leur représentation, mènent des actions d'influence, et facilitent la mobilisation. La politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, adoptée par le gouvernement du Québec en 2001 et intitulée « *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* », ainsi que le *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, balisent déjà en partie les relations entre les organismes communautaires et l'État (Gouvernement du Québec, 2001^[18]). Selon cette politique, « ces organisations apportent une réponse à des besoins exprimés par des citoyennes ou des citoyens qui vivent une situation problématique semblable ou qui partagent un objectif de mieux-être commun ». À ce titre, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS), responsable de l'action communautaire, travaille avec trois regroupements qui ont été désignés : le Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA); le Réseau de l'action bénévole du Québec (RABQ) et le Réseau québécois de développement social (RQDS). Deux autres organismes ont aussi ce statut d'interlocuteur privilégié au titre de la Loi sur l'économie sociale : le Chantier de l'économie sociale et le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité.

Tableau 1.9. Nomenclature des organismes d'action collective au Québec

Catégorie	Types d'organismes	Principales caractéristiques
Organismes communautaires (et regroupements d'organismes)	Organismes d'action communautaire	<p>Axés principalement sur les services offerts aux personnes et sur la réponse à des besoins de services collectifs de proximité (par exemple, les clubs de sports ou de loisirs).</p> <p>Ils doivent répondre aux critères suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avoir un statut d'organisme à but non lucratif. • Démontrer un enracinement dans la communauté. • Entretenir une vie associative et démocratique. • Être libres de déterminer leur mission, leurs orientations, leurs approches et leurs pratiques.
	Organismes d'action communautaire autonome – Y compris les organismes de défense collective des droits	<p>Les organismes d'action communautaire autonome s'associent au mouvement social de l'action communautaire autonome auquel ils participent (par exemple, les centres de femmes, les organismes de défense collective des droits, les corporations de développement communautaire (CDC), les maisons de jeunes).</p> <p>En plus de remplir les quatre critères énumérés ci-dessus, ils doivent répondre aux critères suivants qui reflètent la nature de leurs actions afin de préserver une distance à l'égard de l'État, soit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avoir été constitués à l'initiative des gens de la communauté. • Poursuivre une mission sociale propre à l'organisme et qui favorise la transformation sociale. • Faire preuve de pratiques citoyennes et d'approches larges axées sur la globalité de la problématique abordée. • Être dirigés par un conseil d'administration indépendant du réseau public. <p>Les organismes de défense collective des droits, ayant une reconnaissance spécifique par le gouvernement et qui sont rattachés à un seul ministère, doivent remplir les huit critères des organismes d'action communautaire autonome, en plus, avoir pour mission unique ou principale :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des activités d'éducation populaire autonome axées sur les droits et la vie démocratique. • Des activités de mobilisation sociale. <p>Et être également actifs dans l'une ou l'autre des catégories d'activités suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des activités de représentation. • Des activités d'action politique non partisane.
Organismes d'action socio-économique	Organismes à vocation philanthropique	Promouvoir des activités philanthropiques (par exemple, fondations d'hôpitaux et celles d'universités, fondations familiales, fondations corporatives financées par des entreprises privées, fondations de clubs philanthropiques etc.)
	Organismes à vocation socioculturelle	Rendre accessible à la communauté une programmation d'activités sociales et culturelles (par exemple, les festivals, les orchestres symphoniques, les théâtres, les musées, les jardins zoologiques, les jardins botaniques, les aquariums, les médias, les clubs et cercles récréatifs et de divertissement).

Catégorie	Types d'organismes	Principales caractéristiques
	Organismes à vocation religieuse	Promouvoir des valeurs et des croyances religieuses, célébrer des services et des rites religieux. Ces organismes comprennent les organismes auxiliaires (par exemple, les associations à caractère religieux, les sociétés bibliques, les congrégations).
	Associations d'affaires, associations professionnelles et syndicats	Soutenir, régir et protéger les intérêts du milieu des affaires (par exemple, les chambres de commerce, les associations constituées majoritairement d'entreprises à but lucratif ou de représentants de telles entreprises), du milieu du travail (par exemple, les centrales syndicales) et du milieu professionnel (par exemple, les corporations professionnelles, les ordres professionnels). Ces organismes sont déjà assujettis à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying.
	Associations étudiantes	Associations ou regroupements d'associations d'élèves ou d'étudiants ayant pour fonctions principales de représenter les élèves, les étudiants ou les associations d'élèves ou d'étudiants. Ils sont pour la plupart encadrés par la Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants.
	Organismes politiques	Promouvoir une action politique partisane, tels les partis politiques et leurs instances; ils doivent être autorisés par le Directeur général des élections et sont régis par les lois électorales.
	Organismes de défense et de promotion des intérêts	Soutenir, régir et protéger les seuls intérêts de leurs membres, que ceux-ci soient des personnes physiques ou morales (par exemple, les clubs d'élite de sport, les centres de recherche médicale, les regroupements de riverains, etc.).
	Organismes de développement économique	Organismes mis sur pied par une instance publique pour répondre à des intérêts de développement économique ou d'aide aux entreprises.
	Entreprises d'économie sociale, coopératives et mutuelles	Produire et vendre des biens et des services de différentes natures (organismes de services, comme par exemple les caisses populaires). Selon la Loi sur l'économie sociale, on entend par « économie sociale » l'ensemble des activités économiques à finalité sociale réalisées dans le cadre d'entreprises dont les activités consistent notamment en la vente ou l'échange de biens ou de services et qui sont exploitées conformément aux principes suivants : <ul style="list-style-type: none"> • L'entreprise a pour but de répondre aux besoins de ses membres ou de la collectivité. • L'entreprise n'est pas sous le contrôle décisionnel d'un ou de plusieurs organismes publics (...). • Les règles applicables à l'entreprise prévoient une gouvernance démocratique par les membres. • L'entreprise aspire à la viabilité économique. • Les règles applicables à l'entreprise interdisent la distribution des surplus générés par ses activités ou prévoient une distribution de ceux-ci aux membres au prorata des opérations effectuées entre chacun d'eux et l'entreprise. • Les règles applicables à la personne morale qui exploite l'entreprise prévoient qu'en cas de dissolution, le reliquat de ses biens doit être dévolu à une autre personne morale partageant des objectifs semblables.

Source : (OCDE, 2021^[11]).

Certains titulaires de charges publiques interrogés pour les fins de ce rapport ont par ailleurs confirmé que ces organismes peuvent être considérés comme des partenaires centraux de l'État dans certains domaines, comme la défense des droits, la santé et les services sociaux, ce qui les place dans une position atypique par rapport au champ de la représentation d'intérêts. Ces organismes ont exprimé à plusieurs reprises leurs craintes liées à un assujettissement éventuel sans prévoir d'exceptions ou d'exemptions (encadré 1.13). Plusieurs organismes de bienfaisance ont également émis des craintes sur une éventuelle remise en question de leur statut en cas d'assujettissement à la Loi. L'étude menée par Lobbyisme Québec en 2016 avait pu toutefois déterminer que l'assujettissement ne posait pas de problème de cohérence par rapport à la politique d'action communautaire ou au statut particulier des organismes de bienfaisance.

Encadré 1.13. Arguments soulevés par les OBNL contre un assujettissement à la Loi

Identité et ADN des organismes communautaires

- Les organismes à but non lucratif tirent leur légitimité de leur mission démocratique et politique, et de leur enracinement dans la communauté.
- Les lobbyistes sont des spécialistes rémunérés à l'intérieur d'entreprises ou dans des firmes commerciales se destinant à l'influence des décideurs publics, tandis que les organismes communautaires sont vecteurs de transformation sociale.
- Les organismes communautaires n'ont pas d'objectifs pécuniaires ou corporatifs ; ils défendent le bien commun et l'intérêt général.
- Le statut de lobbyiste ne donnerait pas davantage de crédibilité aux associations mais viendrait au contraire ternir leur réputation en raison de la connotation péjorative du mot et du contexte d'émergence de la loi, adoptée en réponse à un scandale impliquant des intérêts à but lucratif.

Fardeau administratif et participation citoyenne

- L'inscription au registre représenterait trop de lourdeur administrative qui commanderait des ressources supplémentaires.
- L'assujettissement ferait peser sur les bénévoles des obligations d'enregistrement, ce qui découragerait et démobiliserait les bénévoles, et menacerait la pérennité de ces organismes.

Transparence

- La transparence est au cœur de la gouvernance des OBNL (via la publication des rapports d'activités, d'états financiers etc.).
- Toutes les positions et activités de représentation des organismes communautaires sont déjà rendues publiques, souvent accompagnées d'un communiqué.
- Un assujettissement entraînerait une avalanche d'inscriptions au registre des lobbyistes, dont la pertinence n'est pas évidente.
- Le registre présenterait des doublons, car les regroupements d'organismes font les mêmes types de représentations que leurs organisations membres, et une surabondance d'informations.
- La Loi a été conçue pour le secteur privé en réponse à un manque de transparence de ce secteur. Un assujettissement des OBNL ne répondrait à aucun besoin ou risque réel.

Contrôle illégitime du gouvernement

- Un assujettissement serait un obstacle au droit d'association.
- La volonté de forcer l'inscription dans un registre public de l'ensemble des personnes qui exercent des activités de représentation politique, et ce sans rémunération comme lobbyiste, est un contrôle systématique des activités émanant de la liberté d'association des OBNL.
- La volonté d'assujettir les OBNL résulte d'une pression des lobbyistes assujettis.

Politique de reconnaissance de l'action communautaire

- Le gouvernement financerait des organismes pour faire des représentations auprès de l'État, tout en demandant à ces mêmes organismes d'enregistrer ces représentations sur le registre.

- De par leur nature, certains organismes rencontrent les autorités de manière fréquente, et les communications d'influence effectuées auprès de titulaires de charges publiques font partie de leur mission et de leur ADN afin de se positionner dans l'espace public.

Source : (Lobbyisme Québec, 2016^[11]) ; Institut du Nouveau Monde (2016), Compte-rendu d'une rencontre organisée par l'Institut du Nouveau Monde sur l'assujettissement des OSBL aux règles d'encadrement du lobbyisme, déposé à l'attention de Me François Casgrain, Commissaire au lobbyisme le 1^{er} mars 2016 ; (Lamarche et al., 2017^[28]) ; Éléments partagés lors de l'atelier de consultation mené par l'OCDE avec les OBNL le 17 février 2022.

Dans la continuité de ces réflexions, Lobbyisme Québec a proposé dans son Énoncé de principes de prévoir plusieurs exclusions afin que la Loi assure un espace de dialogue avec les institutions publiques

Premièrement, Lobbyisme Québec propose d'exclure les représentations d'intérêts effectuées sans intermédiaire effectuées par les organismes communautaires qui offrent directement des services de support au public (Principe 7 de l'Énoncé de Principes). Seraient ainsi exclus les organismes communautaires agissant en matière de santé, de lutte contre la pauvreté, d'hébergement, d'aide alimentaire, d'autonomie et de bien-être, de famille, de sport, de loisir et de culture. Cette solution, déjà privilégiée par Lobbyisme Québec en 2016, paraît raisonnable au regard de l'objectif recherché. Aussi, une exclusion pourrait être incluse dans le même esprit que celles existant en Allemagne, en Belgique, en Irlande, au Royaume-Uni, et au niveau de l'Union européenne, qui concernent les activités des syndicats et des partenaires sociaux en tant que participants au dialogue social.

Toutefois, l'assujettissement pourrait concerner les regroupements d'organismes, dans la mesure où une partie de leur mission consiste à effectuer des activités de représentation au nom de leurs membres. L'inscription d'un regroupement ou d'une coalition vaudrait pour tous les membres du regroupement. Afin d'alléger le fardeau administratif, cet assujettissement devrait aller de pair avec un assouplissement des modalités d'inscription au registre des lobbyistes. Une seule inscription au registre des lobbyistes par organisme assujéti devrait être requise, dans laquelle seuls le nom des personnes salariées ou qui ont été désignées pour participer aux instances dirigeantes (bureau, conseil d'administration) serait indiqué, et non celui de bénévoles, même si ceux-ci ont été mandatés pour mener des actions de représentation d'intérêts pour le compte de l'organisme. Les activités des membres bénévoles devraient toutefois faire l'objet d'un suivi et d'une divulgation au registre, sans que les obligations d'enregistrement et de divulgation ne pèsent sur ces bénévoles.

De la même manière, il pourrait être précisé dans la Loi que les activités de représentation d'intérêts effectuées pour le bénéfice d'une coalition qui ne compte parmi ses membres que des organismes à but non lucratif sont couvertes par la Loi. Les lois provinciales en Alberta, en Colombie-Britannique au Manitoba, en Nouvelle-Écosse, en Ontario et à Terre-Neuve-et-Labrador incluent les coalitions dans la définition d'une organisation.

En second lieu, Lobbyisme Québec propose de définir un espace de discussion clair lorsque c'est le citoyen lui-même, sans intermédiaire, qui s'adresse aux institutions publiques et, dans le cas des citoyens corporatifs, qu'il se retrouve dans un processus qui prévoit déjà des mécanismes d'intervention ou qui exige son intervention auprès des institutions (par exemple pour exercer un droit ou contester une obligation imposée par la législation). Seraient ainsi exclues :

- Les activités de représentation d'intérêts effectuées par une entité, dans son rôle de citoyen ou de contribuable de l'État, pour faire valoir ses droits ou intérêts propres lorsque son intervention est spécifiquement prévue ou requise par une loi et accomplie conformément aux processus déterminés.
- Les activités de représentation d'intérêts effectuées par un individu, ou un groupe d'individus, pour faire valoir ses droits ou intérêts propres à titre de citoyen ou de contribuable de l'État.

Avec une telle exclusion, les communications effectuées par des individus, des entreprises ou des organisations afin d'obtenir un permis ou une autorisation dans un contexte normé précis seraient ainsi exclues, puisque la loi ou le règlement exige que l'organisation obtienne ce permis ou cette autorisation auprès de l'État ou des institutions publiques.

Il apparaît toutefois nécessaire d'apporter des précisions à cette recommandation, afin que l'assujettissement de ces types d'organisations dans tous les autres cas de figure ne soit pas disproportionné au regard de l'objectif poursuivi. En effet, plusieurs parties prenantes ont réitéré lors des consultations menées par l'OCDE leurs inquiétudes concernant le fardeau administratif que représenterait une inscription au registre des lobbyistes pour des cas particuliers faisant intervenir par exemple une activité de représentation d'intérêts unique conduite par des associations de quartier n'employant aucun individu. Pour ces cas de figure, il paraît nécessaire d'envisager des exemptions afin de préserver l'objectif de pertinence de l'information et d'éviter de faire peser une obligation d'inscription sur de petites structures citoyennes n'effectuant que très peu d'activités de lobbying au sens de la Loi. Certains seuils pourraient être introduits, et appréciés au niveau de l'entité effectuant des activités, comme par exemple le temps passé à préparer, organiser, réaliser et effectuer le suivi d'une action de représentation d'intérêts. Ce critère pourrait s'apprécier sur une période de six mois ou un an. En Colombie-Britannique par exemple, des seuils ont été introduits lorsqu'un ou plusieurs individus d'une organisation, seuls ou collectivement, ont passé au moins 50 heures à faire du lobbying ou à se préparer à en faire au cours des 12 mois précédents. Un mécanisme similaire pourrait être envisagé pour les activités de représentation d'intérêts effectuées par un groupe d'individus, lorsque la nature de ces représentations entre dans le champ d'application de la Loi. Il permettrait à la fois d'éviter une dilution de la pertinence – lorsque ces représentations sont uniques ou ponctuelles – tout en n'excluant pas totalement ces activités, qui, de l'avis de plusieurs parties prenantes interrogées par l'OCDE, peuvent avoir une influence considérable sur certaines décisions, notamment au niveau municipal.

Enfin, les activités de représentation d'intérêts exercées par une personne physique seule pour elle-même et à titre non-professionnel ne devraient pas être considérées comme une activité de lobbying. Par exemple, un particulier qui écrit à un député pour demander la modification d'une loi ne serait pas un lobbyiste au sens de la Loi. Ce type d'exclusion est notamment prévu en Autriche (« activités d'une personne avec lesquelles elle poursuit ses propres intérêts non entrepreneuriaux »), en Allemagne (« les activités des personnes physiques qui formulent des intérêts exclusivement personnels avec leur soumission »), en Lituanie (« opinion exprimée par une personne physique à l'égard d'une législation ») et en France (« activités de personnes physiques qui exercent des activités de représentation d'intérêts pour elles-mêmes et à titre non professionnel »).

Le critère d'initiative pour une activité de lobbying est peu pertinent et pourrait être adapté

Au Québec, la Loi précise dans son article 2 qu'une activité de lobbying inclue toute communication orale ou écrite. Le fait, pour un lobbyiste, de convenir pour un tiers d'une entrevue avec le titulaire d'une charge publique est aussi assimilé à une activité de lobbying. La Recommandation de l'OCDE précise dans son Principe 4 que les définitions devraient préciser clairement les types de communications qui ne sont pas considérés comme des activités de lobbying, comme les communications déjà rendues publiques, notamment les présentations officielles devant les commissions parlementaires, les auditions publiques et les mécanismes de consultation établis (Principe 4 de la Recommandation).

En plus des exclusions déjà précisées dans la Section 1, la Loi ne s'applique pas aux activités suivantes :

- Les représentations faites dans le cadre de procédures judiciaires ou juridictionnelles ou préalablement à de telles procédures.
- Les représentations faites dans le cadre d'une commission parlementaire de l'Assemblée nationale ou dans le cadre d'une séance publique d'une municipalité ou d'un organisme municipal.

- 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.
- 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.
- 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.

Cette dernière exception peut rendre difficile, en cas d'infraction potentielle, le traçage visant à définir qui était à l'initiative d'une communication, en particulier lorsque les communications entre un titulaire de charges publiques et un lobbyiste sont régulières et bien établies. Cela crée également des inégalités entre les représentants d'intérêts : ceux ayant construit des relations proches et régulières avec des décideurs sont plus facilement identifiés par les responsables publics et sont plus souvent sollicités ; en conséquence, ils peuvent se voir soumis à des obligations de divulgation moindres par rapport aux groupes d'intérêts n'entretenant que des contacts limités et qui sont presque toujours initiateurs de ces échanges.

La Loi pourrait ainsi préciser que l'obligation de déclaration s'impose lorsque la communication est à l'initiative du responsable public et qu'elle ne concerne pas des informations purement factuelles. L'exception ne concernerait que les communications faites en réponse à une demande d'un agent public concernant des informations factuelles, comme c'est le cas dans douze juridictions de l'OCDE (Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, France, Irlande, Pérou, Royaume-Uni, États-Unis, Union européenne). Lobbyisme Québec avait déjà suggéré une exception similaire en 2017, en recommandant que soient exclues de l'application de la Loi les représentations faites dans le seul but de répondre aux questions d'ordre technique d'un titulaire d'une charge publique pour autant que cette réponse ne cherche pas autrement à influencer une telle décision ou qu'elle ne puisse être considérée comme cherchant à influencer une telle décision. Au Royaume-Uni, une communication émanant d'un ministre ou d'un secrétaire permanent n'a pas besoin d'être enregistrée. Toutefois, si un ministre ou un secrétaire permanent prend l'initiative d'une communication avec une organisation et que, dans la suite de l'échange, les critères caractérisant une activité de lobbying sont remplis, l'organisation est tenue de s'inscrire au registre et d'enregistrer son activité.

De même, toutes les représentations portant sur l'exécution, l'interprétation ou l'application d'une loi ou d'un règlement à l'égard d'une organisation pourrait également être exclues. Une telle disposition existe notamment en France (encadré 1.14).

Encadré 1.14. Exclusion des communications se limitant à des échanges factuels en France

En France, toutes les communications qui se limitent à des échanges factuels ne sont pas couvertes le régime d'encadrement. Il s'agit des situations dans lesquelles la communication se limite à l'un des objectifs suivants :

- Lorsqu'un organisme demande des informations factuelles, accessibles à toute personne, à un responsable public.
- Lorsqu'un organisme demande à un responsable public l'interprétation à retenir d'une décision publique en vigueur.
- Lorsqu'un organisme transmet à un responsable public des informations sur son fonctionnement ou ses activités, sans lien direct avec une décision publique, par exemple dans le cadre de l'envoi d'un rapport annuel d'activité ou d'une visite d'usine.

Source : (HATVP, 2018^[29]).

Enfin, il apparaît nécessaire de maintenir les autres exceptions prévues, en particulier les communications d'influence où tous les éléments du processus consultatif sont déjà rendus publics (par exemple, les auditions au sein de commissions parlementaires).

La loi devrait couvrir les activités d'appel au grand public (« grassroots lobbying »)

Le lobbying est un concept lui-même en constante mutation et l'avènement des réseaux sociaux a davantage accru sa complexité. Les lois et les règlements sur le lobbying encadrent donc un environnement qui est appelé à évoluer. De plus en plus, les groupes d'intérêts utilisent les médias traditionnels et sociaux pour orienter les débats politiques, façonner les perceptions du public et celles des responsables publics, ou persuader la société civile d'exercer une pression sur les décideurs et d'influencer indirectement le processus de décision publique. En particulier, les entreprises font de plus en plus appel à ce genre d'activités pour s'adresser à la société civile en raison des attentes accrues qui pèsent sur leur responsabilité sociale et environnementale.

La prise en compte de ces activités de lobbying indirect semble devenue un incontournable. Elle est également vue par certaines parties prenantes, comme les investisseurs institutionnels, comme une information pertinente devant faire l'objet de divulgations. En effet, la dernière décennie a vu l'émergence au Québec, comme dans l'ensemble des juridictions de l'OCDE, d'un nouvel activisme actionnarial évaluant la contribution des entreprises à certaines questions sociétales. Cet « activisme actionnarial » se manifeste également par la demande d'une plus grande transparence sur les activités politiques des entreprises (Tchotourian, 2019^[30]). Les investisseurs et les principaux gestionnaires d'actifs considèrent de plus en plus le manque de transparence sur le lobbying et les engagements politiques des entreprises, et ses incohérences avec leur positionnement sur les questions environnementales et sociétales, comme un risque d'investissement et pour la performance environnementale, sociale et de gouvernance (ESG) (Principles for Responsible Investment, 2018^[31]). Le nombre de propositions d'actionnaires concernant la divulgation de l'engagement politique des entreprises a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie, pour devenir l'un des types de résolutions d'actionnaires les plus populaires soumises au vote, en particulier dans le domaine du lobbying sur le changement climatique (encadré 1.15). Ces propositions incluent systématiquement l'appel au grand public et le lobbying indirect.

Encadré 1.15. L'appel au grand public est vu comme une information pertinente par un nombre croissant d'investisseurs institutionnels et de gestionnaires d'actifs aux États-Unis

En 2020, BNP Paribas Asset Management a soumis des résolutions dans trois entreprises (Chevron, Delta Airlines et United Airlines) leur demandant de divulguer davantage d'informations sur la manière dont leurs activités de lobbying s'alignent sur les objectifs de l'Accord de Paris. La résolution visant Chevron a reçu le soutien de la majorité des actionnaires (54%), tandis que les deux autres résolutions chez Delta et United ont reçu 46% et 32% respectivement.

En 2021, BNP Paribas Asset Management a ciblé deux entreprises (Delta Airlines et Exxon Mobil) en demandant plus d'informations sur la manière dont leurs « activités de lobbying (directes et par le biais d'associations professionnelles) s'alignent sur [...] l'Accord de Paris sur le climat ». La proposition a remporté une majorité de voix dans les deux entreprises (63,8 % des voix chez Exxon Mobil ; Delta n'a pas communiqué le pourcentage). Aux États-Unis, au cours de la saison des procurations 2021, trois autres propositions similaires en faveur du climat ont recueilli la majorité des voix avec des niveaux de soutien allant de 76,4 % (Norfolk Southern Corporation) à 62,5 % (Phillips66). Une proposition, soumise à Sempra Energy, a obtenu 38 %.

Ces propositions sur le lobbying exigeaient que les entreprises divulguent certaines des informations suivantes sur une base annuelle ou semestrielle :

- Les politiques et procédures régissant le lobbying direct et indirect ainsi que l'appel au grand public (« grassroots lobbying »).

- Les dépenses effectuées aux fins d'activités de lobbying, et les bénéficiaires de ces paiements.
- Les adhésions et les paiements à toute organisation exonérée d'impôts qui rédige et soutient la législation.
- Une description de la supervision des dépenses de lobbying par le conseil d'administration et la direction.

Source : (OCDE / PRI, 2022^[32]).

Au Québec, la déclaration des activités de lobbying des lobbyistes inscrits doit actuellement indiquer les moyens de communication que le lobbyiste compte utiliser ou a utilisé. Le registre permet donc de savoir si les communications seront faites dans le cadre de communications écrites ou orales, à l'occasion de rencontres physiques ou d'appels téléphoniques.

Au niveau international, le Registre canadien des lobbyistes et le registre de transparence de l'Union européenne (UE) exigent des lobbyistes qu'ils divulguent des informations sur l'utilisation des réseaux sociaux comme outil de lobbying. Au palier fédéral, les lobbyistes sont tenus de divulguer toute technique de communication utilisée, y compris les appels au grand public. De même, le registre de transparence de l'UE couvre les activités visant à « influencer indirectement » les institutions de l'UE, notamment par le recours à des vecteurs intermédiaires tels que les médias, l'opinion publique, des conférences ou des événements sociaux. Au niveau infranational, la plupart des juridictions canadiennes et américaines qui encadrent les communications d'influence considèrent l'appel au grand public comme moyen de communication pour tenter d'influencer les titulaires de charges publiques.

À l'instar de ce qui se fait au palier fédéral et dans les autres provinces canadiennes qui encadrent les activités de lobbying, la loi québécoise devrait aussi exiger des lobbyistes qu'ils déclarent s'ils entendent utiliser comme moyen de communication un « appel au grand public ». Ces types d'appels, effectués directement par un lobbyiste auprès du public ou par l'entremise d'un média à grande diffusion, ont pour objectif de convaincre le public, les membres d'une organisation ou d'un autre groupe de personnes ayant des intérêts similaires de communiquer directement avec un titulaire de charges publiques afin de faire pression sur lui pour qu'il appuie une certaine position (encadré 1.16). La Loi pourrait aussi préciser que le fait de signer et demander la signature d'une pétition n'est pas couvert par ce type de communication.

Encadré 1.16. Bulletin d'interprétation du Commissariat au Lobbying du Canada sur l'application de la Loi sur le lobbying aux appels au grand public

Au Canada, la *Loi sur le lobbying* définit le lobbying auprès du grand public (« *grassroots lobbying* ») comme un « *appel au grand public, directement ou au moyen d'un média à grande diffusion, pour persuader celui-ci de communiquer directement avec le titulaire d'une charge publique en vue de faire pression sur lui afin qu'il appuie un certain point de vue* ».

Dans son bulletin d'interprétation d'août 2017, le Commissariat au Lobbying du Canada a clarifié les moyens utilisés aux fins de l'appel au grand public, qui peuvent comprendre le publipostage et les campagnes de communication électronique, les publicités, les sites Web, les billets dans les médias sociaux et des plateformes telles que Facebook, Twitter, LinkedIn, Snapchat, YouTube, etc.

Le Commissariat a également indiqué que la participation aux activités stratégiques et opérationnelles d'un appel au grand public (approbation des éléments, prestation de conseils, réalisation de recherches et d'analyses, rédaction de messages, préparation de contenu, diffusion de contenu, interaction avec les membres du public) exige également l'enregistrement.

Source : (Commissariat au Lobbying du Canada, 2017^[33]).

La Loi pourrait exiger la divulgation des sources de financement de la recherche, des groupes de réflexion (« think tanks ») et des organisations

L'une des manières dont différents intérêts influencent les politiques gouvernementales consiste à financer des organisations tierces, comme des groupes de réflexion, des établissements de recherche ou des associations. L'objectif visé est de présenter des avis d'experts, des éléments probants et des données factuelles et de mobiliser le public autour du processus d'élaboration des politiques publiques. Or, comme pour toute autre forme de lobbying, il existe un risque d'influence subjective, d'où l'importance d'assurer la transparence autour de ces pratiques pour permettre le contrôle par le public (Benamouzig et Cortinas, 2019^[34] ; Bruckner, s.d.^[35]).

En outre, une plus grande transparence sur le financement de ces organisations en particulier permettrait de faire la distinction entre les véritables réseaux de défense d'intérêts et la pratique dite « *d'astroturfing* ». Ces pratiques consistent à créer ou financer des associations ou des organisations citoyennes en vue de donner ou de renforcer une impression de soutien populaire généralisé en faveur d'une action publique ou d'un programme, afin d'influencer indirectement la prise de décision. Les messages véhiculés donnent l'apparence d'un mouvement spontané et désintéressé qui émane de consommateurs ou de citoyens mais dissimulent en réalité des prises de positions s'alignant avec celles défendues par une industrie, un groupe de pression ou autre groupe d'intérêts. À ce jour, le registre de transparence de l'UE est l'unique régime de transparence à exiger des groupes de réflexion, des centres de recherche et des institutions universitaires qu'ils déclarent la source de leur financement : toute organisation doit indiquer dans le registre ses sources de financement, soit en indiquant un lien vers une page web contenant ses informations, soit en exigeant la divulgation de ces informations au registre si l'information n'est pas déjà rendue publique.

La Loi québécoise pourrait donc également couvrir ces pratiques de lobbying indirect, en faisant peser l'obligation de divulgation sur les entités qui financent ces types d'organismes, ou en exigeant des organisations elles-mêmes qu'elles divulguent leur source de finance, à l'instar de ce qui est exigé au niveau européen.

Le « caractère important » des activités de lobbying porte à confusion et pourrait être supprimé ou apprécié au niveau de l'entité

Comme au niveau fédéral, la définition d'un lobbyiste d'entreprise et d'un lobbyiste d'organisme à but non lucratif assujetti à la Loi comporte la notion de « partie importante », soit le seuil à partir duquel les communications d'influence doivent être divulguées. Lobbyisme Québec a produit deux avis d'interprétation permettant aux lobbyistes de déterminer s'ils exercent des activités « pour une partie importante », mais ces avis ont été contestés devant les tribunaux (Cour d'appel du Québec, 2017^[36]). Lobbyisme Québec est d'avis que cette notion porte à confusion tant pour lobbyistes que pour les responsables publics visés en raison de la dimension subjective de cette notion. Cet aspect de la Loi permettrait aussi pour certains lobbyistes de contourner la Loi et d'utiliser cette disposition comme moyen de défense advenant le cas où il lui serait reproché une non inscription au registre.

Lobbyisme Québec recommande de ne « prévoir aucun seuil minimal d'activités pour que la loi trouve application, ni aucune exigence de rémunération d'un représentant d'intérêts » (Principe 5 de l'Énoncé de Principes). Les difficultés que pose la notion de « partie importante » ont également été relevées par d'autres juridictions internationales, comme en France. La recommandation de supprimer les dispositions relatives à la partie importante des fonctions a été faite par le Commissaire au Lobbying au niveau fédéral (Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, 2020^[37]) et dans d'autres juridictions canadiennes.

Cette proposition semble cohérente avec l'objectif de la Loi de rendre transparente toutes les communications d'influence dont le but est d'influencer les décisions prises par les institutions publiques, et non seulement celles qui sont exercées pour une partie importante. Toutefois, retirer complètement la

notion de « partie importante » pourrait entraîner, pour un nombre élevé de petites entreprises ou de petits organismes, l'obligation de s'inscrire au registre pour des activités anecdotiques ou très ponctuelles. Comme discuté plus haut, il paraît nécessaire de prévoir des seuils plus précis pour ces cas particuliers. À tout le moins, le législateur québécois pourrait également considérer de prévoir que la qualité de lobbyiste s'apprécie en considérant l'ensemble des activités de la personne morale concernée, et non celles des personnes physiques qui la composent, afin de déterminer des seuils plus pertinents déclenchant une obligation d'inscription au registre. De telles dispositions s'appliquent par exemple en Colombie-Britannique (encadré 1.17).

Encadré 1.17. La notion de seuil en Colombie-Britannique

En Colombie-Britannique, de nouvelles dispositions entrées en vigueur en 2020 exigent que toutes les organisations (ce qui comprend les entreprises) employant des lobbyistes internes s'enregistrent dans le registre des lobbyistes. La seule exception à cette règle concerne les organisations de moins de six employés qui font du lobbying de manière limitée.

La loi prévoit toutefois qu'un individu n'est pas un lobbyiste interne s'il répond à un triple critère interne, dont la notion de seuil appliquée au niveau de l'entité :

1. La personne est un employé, un administrateur ou un dirigeant d'une organisation qui compte moins de six employés.

ET

2. Le lobbying effectué par l'individu – seul ou avec d'autres individus de l'organisation – au nom de l'organisation ou d'une société affiliée à l'organisation, totalise moins de 50 heures au cours de la période de 12 mois précédente.

SAUF SI

3. L'objectif principal de l'organisation est de représenter les intérêts de ses membres, ou de promouvoir ou de s'opposer à toute question, et le lobbying effectué par l'individu est destiné à cette fin.

Ainsi, si une organisation a moins de six employés, mais qu'un ou plusieurs individus, seuls ou collectivement, ont passé 50 heures à faire du lobbying ou à se préparer à en faire au cours des 12 mois précédents, les activités de lobbying de l'organisation doivent être enregistrées.

Source : Office of the Registrar of Lobbyists of British Columbia, Guide for organizations, <https://www.lobbyistsregistrar.bc.ca/handlers/DocumentHandler.ashx?DocumentID=343>.

La Loi pourrait inclure des dispositions sur la participation des lobbyistes à certains travaux de groupes consultatifs

Un groupe consultatif ou d'expertise se rapporte à tout comité, conseil, commission, congrès, panel, groupe de travail, groupe ou sous-comité similaire, ou sous-groupe y appartenant, apportant conseil, expertise et recommandations aux gouvernements. De tels groupes sont composés de membres des secteurs public et privé ainsi que de représentants de la société civile, et peuvent être mis en place par le pouvoir exécutif, législatif, ou judiciaire du gouvernement. Les différents gouvernements de l'OCDE s'appuient largement sur ces groupes pour concevoir et mettre en œuvre les politiques publiques. Dans le cadre de la crise de la COVID-19, de nombreux gouvernements ont établi des arrangements institutionnels spécialement adaptés afin de disposer d'un conseil scientifique et d'une expertise technique afin de guider leurs plans d'intervention et de secours d'urgence.

Les groupes consultatifs présentent le potentiel de renforcer la prise de décisions basées sur des données probantes. Cependant, sans une transparence suffisante et des mesures de protection contre les conflits d'intérêts, ces organismes font face à des problématiques susceptibles de compromettre la légitimité de leur expertise. En effet, les représentants du secteur privé participant à ces groupes ont un accès direct aux processus de définition de politiques sans être considérés comme des lobbyistes extérieurs et risquent (inconsciemment ou non) de favoriser les intérêts de leur entreprise, industrie ou groupe d'intérêts, contribuant ainsi à l'amplification des conflits d'intérêts.

Au Québec, la consultation de personnes détenant une expertise dans un domaine particulier est souvent sollicitée dans le cadre de comités consultatifs qui peuvent être composés à la fois de titulaires de charges publiques et de personnes représentant entre autres des entreprises, des associations ou d'autres groupements à but non lucratif. Dans un avis datant de 2009, Lobbyisme Québec avait considéré que l'exception de l'article 5 de la Loi, qui prévoit que la Loi ne s'applique pas aux représentations faites en réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique, s'appliquait aussi aux communications faites dans le cadre des travaux d'un comité consultatif institué par une autorité publique, et ce, même si ces communications ont pour objet d'influencer la prise de décision de l'institution en cause (Lobbyisme Québec, 2009^[38]).

Toutefois, compte tenu des risques, la Loi pourrait inclure une exception distincte sur les fonctions consultatives exercées par certains lobbyistes auprès du Gouvernement, en précisant certaines conditions d'application de cette exception. En Irlande par exemple, les groupes de travail impliquant des membres du secteur privé doivent se conformer à un Code de transparence pour pouvoir s'affranchir des exigences relatives à l'inscription sur le registre de lobbying (encadré 1.18).

Encadré 1.18. En Irlande, les interactions des groupes de travail sont soumis à un code spécifique

En Irlande, tout groupe de travail constitué par un ministère ou organisme de la fonction publique, composé d'au moins un agent public désigné (*Designated Public Official*, DPO) et d'au moins une personne extérieure à la fonction publique, et ayant pour rôle de réviser, évaluer ou analyser toute question de politique publique afin d'en établir un rapport au ministère ou organisme public concerné, est tenu de se conformer à un Code de transparence publié sur le site Internet de la Commission des normes dans la fonction publique (« *Standards in Public Office Commission* »).

Les informations suivantes doivent être publiées sur le site web de l'organisme public à la création du groupe :

- Noms du président et des membres, et informations sur l'organisation les employant (s'ils représentent un groupe de parties prenantes, cela doit également être mentionné).
- Si des membres n'appartenant pas au secteur public ont occupé des postes d'agent public dans le passé.
- Cadre de fonctionnement du groupe.
- Délais définis pour la réalisation du travail concerné.
- Dispositions en matière de communication.

En outre, les programmes et comptes rendus de chaque réunion doivent être publiés et mis à jour au moins tous les quatre mois.

Le président doit joindre au rapport final ou annuel du groupe une déclaration confirmant sa conformité avec le Code de transparence.

Si les exigences du Code ne sont pas observées, les interactions au sein du groupe sont considérées comme une activité de lobbying selon la Loi de 2015 sur la réglementation du lobbying.

Source : (OCDE, 2021^[11]).

La Loi pourrait aussi inclure des dispositions supplémentaires sur les autres communications faites par une personne qui participe aux travaux d'un comité consultatif, dans la mesure où celles-ci se qualifient d'activités de lobbying au sens de la Loi. En 2017, Lobbyisme Québec proposait ainsi que demeurent assujetties à son application de telles communications :

- Si elles sont faites en dehors du cadre des travaux du comité.
- Si elles concernent un sujet qui est étranger au mandat du comité ou à l'ordre du jour d'une rencontre.
- Si 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 publique.

De plus, et bien que cela ne soit pas directement lié aux questions de transparence, la représentation équilibrée des intérêts (si applicable) entre représentants du secteur privé et de la fonction publique et la collecte d'expertise de différents secteurs permettraient d'assurer l'équité et la diversité dans les groupes consultatifs. Par exemple, le ministère du gouvernement local et de la modernisation de la Norvège a publié des lignes directrices sur l'utilisation de comités consultatifs indépendants, qui précisent que la composition de ces groupes doit refléter des intérêts, des expériences et des points de vue différents (Ministère de l'administration locale et de la modernisation de la Norvège, 2019^[39]). Il est également nécessaire d'adopter des règles de procédure pour ces groupes, incluant notamment des conditions de nomination, des normes de conduite et, en particulier, des procédures de prévention et de gestion des conflits d'intérêts. Ces mesures constitueraient une protection raisonnable contre les groupes d'intérêts entreprenant d'apporter un conseil biaisé auprès du gouvernement.

Propositions d'actions

Afin d'adapter le cadre législatif et réglementaire au contexte sociopolitique et administratif du Québec, et d'être le plus possible en harmonie avec les meilleures pratiques internationales, l'OCDE recommande au Québec de considérer les propositions suivantes.

Moderniser le cadre légal dans ses objectifs et sa terminologie

- Inclure un principe d'accès équitable aux décideurs publics.
- Le législateur québécois pourrait mener une réflexion sur la terminologie utilisée pour qualifier les activités de lobbying.

Adapter le champ d'application de la Loi

- Le champ des décisions publiques visées pourrait couvrir toutes les étapes du cycle d'élaboration d'une orientation législative, réglementaire, stratégique ou administrative.
- La Loi pourrait permettre une plus grande adaptation des modalités de divulgation des activités de lobbying pour certaines décisions publiques sans portée générale et selon les paliers institutionnels visés.
- La Loi pourrait tenir compte des avancées en matière de transparence et d'intégrité permises par la Loi sur les contrats des organismes publics.
- Pour renforcer la cohérence du champ d'application, la Loi pourrait aussi couvrir le réseau de l'éducation.
- La Loi pourrait couvrir l'ensemble des activités de lobbying qui sont accomplies auprès de tout élu, dirigeant ou membre du personnel des institutions publiques couvertes par le champ d'application.

Prévoir une définition robuste des termes « lobbyisme » et « lobbyiste »

- La Loi devrait rendre transparente les activités de tous les groupes d'intérêts qui exercent des activités de lobbying sans prévoir d'exceptions selon la nature des organisations.
- La loi pourrait prévoir certaines exemptions spécifiques qui tiennent compte de la diversité des organismes à but non lucratif, de leurs capacités et de leurs ressources.
- Le critère d'initiative pour une activité de lobbying est peu pertinent et pourrait être adapté.
- La loi devrait couvrir les activités d'appel au grand public (« *grassroots lobbying* »).
- La Loi pourrait exiger la divulgation des sources de financement de la recherche, des think tanks et des organisations.
- Le « caractère important » des activités de lobbying porte à confusion et pourrait être supprimé ou apprécié au niveau de l'entité.
- La Loi pourrait inclure des dispositions sur la participation des lobbyistes à certains travaux de groupes consultatifs.

Références

- Bégin, L., P. Brodeur et P. Lalonde (2016), « Rapport du Comité public de suivi des recommandations de la Commission Charbonneau », *Éthique et scandales publics*, vol. 18/2, <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.2789>. [4]
- Benamouzig, D. et J. Cortinas (2019), « Les stratégies politiques des entreprises en santé publique : le cas de l'agroalimentaire en France », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1/3, p. 189, <http://dx.doi.org/10.3917/rfas.193.0189>. [34]
- Bruckner, D. (s.d.), *Fake News: Distortion of Democracy by Opaque, Deceptive and Fake 'Think Tanks'*, Transparify, <https://commons.lib.jmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1502&context=honors201019>. [35]
- Colli, F. et J. Adriaensen (2018), « Lobbying the state or the market? A framework to study civil society organizations' strategic behavior », *Regulation & Governance*, <http://dx.doi.org/10.1111/rego.12227>. [24]
- Commissariat au Lobbying du Canada (2017), *Application de la Loi sur le lobbying aux appels au grand public*, <https://lobbycanada.gc.ca/fr/r%C3%A8gles/la-loi-sur-le-lobbying/avis-et-interpr%C3%A9tation-loi-sur-le-lobbying/application-de-la-loi-sur-le-lobbying-aux-appels-au-grand-public/>. [33]
- Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (2015), *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/guides/fr/les-commissions-d-enquete-au-quebec-depuis-1867/7732-commission-charbonneau-2015>. [3]
- Communication & Institutions (2020), « Sourcing » des amendements: où en est-on? L'exemple de la loi économie circulaire, <https://www.cominst.com/fr/actualites-ci-lobbying/le-sourcing-des-amendements-dans-la-loi-economie-circulaire-en-un-coup-doeil/>. [25]
- Cour d'appel du Québec (2017), *Décision Cliche*, <http://t.soquij.ca/Ms82A>. [36]
- Darut, A. et M. Germond (2021), *Lobbying & plaidoyer environnementaux: les juemeaux vénitiens?*, <https://www.plaidoyer-lobbying.fr/etude-au-format-pdf/>. [15]
- Department of Public Expenditure and Reform (2020), *Second Statutory Review of the Regulation of Lobbying Act 2015.*, <https://www.gov.ie/en/publication/7ef279-second-statutory-review-of-the-regulation-of-lobbying-act-2015/>. [26]
- Edelman (2021), *Baromètre de confiance Edelman 2021. Rapport national: La confiance au Canada*, https://www.edelman.ca/sites/g/files/aatuss376/files/trust/Barometre%20de%20confiance%20Edelman%202021_0.pdf. [5]

- Gouvernement du Québec (2001), *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, [18]
<https://www.mtess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/politique-reconnaissance-soutien.asp#:~:text=Politique%20gouvernementale%20sur%20l'action%20communautaire,-L'%C3%A9laboration%20de&text=Par%20cette%20politique%2C%20le%20gouvernement,et%20leur%20pou.>
- HATVP (2021), *L'encadrement de la représentation d'intérêts. Bilan, enjeux de l'extension du répertoire à l'échelon local et propositions*, [19]
https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2021/11/HATVP_Rapport_lobbying_web_2021-VF.pdf.
- HATVP (2018), *Répertoire des représentants d'intérêts: Lignes directrices*, [29]
<https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/10/Lignes-directrices-octobre-2018.pdf>.
- Hepburn, E. (2017), *The Scottish Lobbying Register: Engaging with Stakeholders. A Report by Eve Hepburn prepared for the Scottish Lobbying Register Working Group of the Scottish Parliament*, [27]
https://archive2021.parliament.scot/LobbyingRegister/Hepburn_Lobbying_Register_Report_2017_Nov2017.pdf.
- Lamarche, L. et al. (2017), *La surveillance et le contrôle technocratique des organismes sans but lucratif (OSBL) : un enjeu de droits collectifs*, [28]
https://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/rapport_droit_association.pdf.
- Légis Québec (2002), *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying.*, [7]
<http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/t-11.011>.
- Lobbyisme Québec (2019), *Simplicité, Clarté, Pertinence, Efficacité. Réforme de l'encadrement du lobbying*, [8]
https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/Centre_de_documentation/Documentation_institutionnelle/2019-06-13_Enonce-principes-CLQ.pdf.
- Lobbyisme Québec (2017), *La révision de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying. Le temps est à l'action. Amendements proposés au projet de loi no 56*, [12]
https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/user_upload/128_presentation_des_amendements_au_projet_de_loi_no_56.pdf.
- Lobbyisme Québec (2016), *Étude sur l'assujettissement de tous les organismes à but non lucratif aux règles d'encadrement du lobbying, tel que prévu au projet de loi n°56, Loi sur la transparence en matière de lobbying*, [11]
https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/user_upload/243_etude_obnl_web.pdf.
- Lobbyisme Québec (2012), *Proposition de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying du Commissaire au Lobbyisme du Québec*, [10]
https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/user_upload/rapport_propositions_modifications_loi_2012.pdf.
- Lobbyisme Québec (2009), *Avis no 2009-01, Les activités de lobbying faites dans le cadre de travaux d'un comité consultatif institué par une autorité publique et l'application du paragraphe 10o de l'article 5 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*. [38]

- Lobbyisme Québec (2008), *Bâtir la Confiance. Rapport du Commissaire au Lobbyisme du Québec concernant la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, https://lobbyisme.quebec/fileadmin/user_upload/277_batir_confiance_rapport_commissaire_lobbyisme_quebec.pdf. [9]
- Ministère de l'administration locale et de la modernisation de la Norvège (2019), *Le travail des comités dans l'État. Un guide pour les dirigeants, les membres et les secrétaires des commissions d'études gouvernementales.*, https://www.regjeringen.no/contentassets/793636d2e55a4236b82e632897f96d50/utvalgsarb eid-i-staten_veileder.pdf. [39]
- National Conference of State Legislatures (2021), *How States define Lobbying and Lobbyist*, <https://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-chart-lobby-definitions.aspx#:~:text=States%20generally%20define%20lobbying%20as,either%20written%20or%20oral%20communication.&text=The%20definition%20of%20a%20lobbyist,behalf%20of%20another%20for%20compensati>. [17]
- OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>. [1]
- OCDE (2020), *Examen d'intégrité dans les marchés publics du Québec, Canada: Une approche stratégique contre les risques de corruption*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g95003-fr>. [22]
- OCDE (2017), *Cadre d'intégrité pour l'investissement public*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264263543-fr>. [23]
- OCDE (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en>. [2]
- OCDE (2017), *Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/ethics/Recommandation-integrite-publique.pdf>. [20]
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/fr/gov/open-government.htm> (consulté le 13 septembre 2020). [13]
- OCDE (2015), *Recommandation de l'OCDE sur les marchés publics*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/gouvernance/ethique/Recommandation-OCDE-sur-les-marches-publics.pdf>. [21]
- OCDE (2010), *Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0379> (consulté le 6 novembre 2020). [6]
- OCDE / PRI (2022), *Regulating corporate political engagement: trends, challenges and the role for investors*, <https://www.oecd.org/governance/ethics/regulating-corporate-political-engagement.htm>. [32]
- Office of the Commissioner of Lobbying of Canada (2020), *Annual report 2019-20*, <https://lobbycanada.gc.ca/en/reports-and-publications/annual-report-2019-20/>. [37]

- Ouimet, M., É. Montigny et S. Jacob (2019), « Les pratiques d'encadrement du lobbying : Revue systématique de la portée et étude Delphi », *Département de science politique, Université Laval. Cahier de Recherche Électorale et Parlementaire*, vol. Numéro 18, http://www.cms.fss.ulaval.ca/recherche/upload/chaire_democratie/fichiers/120017_cahier_de_recherche_chaire_democratie_no182.pdf. [14]
- Principles for Responsible Investment (2018), *Converging on Climate Lobbying. Aligning Corporate Practice Within Investor Expectations*, https://www.unpri.org/Uploads/g/v/q/PRI_Converging_on_climate_lobbying.pdf. [31]
- Sunlight Foundation (2013), *The Landscape of Municipal Lobbying Data*, <https://sunlightfoundation.com/2013/04/04/the-landscape-of-municipal-lobbying-data/>. [16]
- Tchotourian, I. (2019), « Entreprises à mission sociétale : regard de juristes sur une institutionnalisation de la RSE », *Vie & sciences de l'entreprise*, vol. 2/208, pp. pp. . 72-93, <https://www.cairn.info/revue-vie-et-sciences-de-l-entreprise-2019-2-page-72.htm>. [30]

Notes

¹ En phase avec la Recommandation de l'OCDE sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, l'ensemble du rapport utilise le terme « lobbying » au lieu de « lobbyisme ». Toutefois, le terme « lobbyisme », communément utilisé au Québec, est utilisé pour désigner par exemple des textes de loi utilisant ce mot ainsi que pour désigner Lobbyisme Québec et le commissaire au Lobbyisme du Québec. Les termes « lobbying » et « lobbyisme » sont considérés par l'OCDE comme équivalents.

² Depuis le 17 février 2022, « Lobbyisme Québec » désigne l'organisation placée sous l'autorité du commissaire au lobbyisme, personne désignée par l'Assemblée nationale, dont la nomination doit recevoir l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. L'organisation était précédemment désignée sous l'appellation « Commissaire au Lobbyisme du Québec ».

2 Une transparence des activités de lobbying au Québec fondée sur la pertinence de l'information déclarée

Ce chapitre met en lumière les défis que doit relever le Québec pour améliorer la transparence des informations divulguées au registre des lobbyistes et permettre le contrôle du public sur le processus d'élaboration des politiques. D'abord, le chapitre analyse les modalités d'inscription au registre et propose des pistes de réflexion pour améliorer le contenu et la granularité des informations déclarées au registre par les lobbyistes. Le chapitre aborde également la manière de maximiser l'environnement technologique du registre des lobbyistes comme vecteur de transparence et de redevabilité. Ensuite, le partage des responsabilités de transparence avec les responsables publics est également abordé. Finalement, le chapitre fournit des recommandations permettant une mise en œuvre efficace des obligations de divulgation ainsi qu'un réexamen régulier de leur application, afin de répondre au mieux aux attentes des parties prenantes et aux évolutions du lobbying.

Introduction

La transparence est la divulgation et l'accessibilité des données et informations publiques pertinentes (OCDE, 2017^[1]). Elle est un outil qui doit permettre au public d'exercer son contrôle sur le processus d'élaboration des politiques publiques. La *Recommandation de l'OCDE sur les principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying* (ci-après « La Recommandation ») encourage donc les pays et les juridictions à assurer un degré approprié de transparence afin que les agents publics, les citoyens et les entreprises puissent obtenir des informations suffisantes sur les activités de lobbying (Principe 5), tout en prenant en compte le fardeau administratif de faire respecter les règles, afin que ceci ne devienne pas un obstacle à l'accès équitable à l'administration (Principe 2) (OCDE, 2010^[2]). Les juridictions sont notamment encouragées à faciliter le contrôle des activités de lobbying par les parties prenantes, notamment les organismes de la société civile, les entreprises, les médias et le grand public (Principe 6) (OCDE, 2010^[2]).

Au Québec, la transparence des activités de lobbying se matérialise par une inscription des personnes effectuant des communications d'influence au registre des lobbyistes. Afin de concrétiser pleinement l'objectif de transparence des communications d'influence prévue à l'article 1 de la Loi, Lobbyisme Québec considère que la pertinence de l'information déclarée au registre des lobbyistes doit être un pilier d'une éventuelle réforme de la Loi, tout en préservant l'équilibre entre les exigences de transparence et la réalité des activités de lobbying.

En outre, les objectifs de transparence ne peuvent être atteints si les exigences en matière de divulgation ne sont pas respectées par les acteurs concernés ni correctement mises en œuvre par les organismes de contrôle. La Recommandation de l'OCDE invite par conséquent les pays à mettre en œuvre un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques permettant d'assurer le respect des mesures de transparence (Principe 9). La Recommandation appelle aussi les Adhérents à réexaminer périodiquement l'application de leurs règles et lignes directrices relatives au lobbying et procéder aux ajustements nécessaires à la lumière de l'expérience acquise (Principe 10).

Ce chapitre analyse la transparence des informations sur le lobbying au Québec. Spécifiquement, il examine les modalités d'inscription au registre des lobbyistes, la pertinence des informations déclarées, l'environnement technologique comme vecteur de transparence et de redevabilité ainsi que les stratégies mises en œuvre pour assurer le respect des règles de transparence. Le chapitre aborde également les mécanismes permettant de sensibiliser davantage aux règles et normes attendues, ainsi que le réexamen périodique du cadre de transparence pour permettre de procéder aux ajustements nécessaires.

Clarifier les modalités d'enregistrement et de divulgation pour tous les acteurs concernés

La Recommandation de l'OCDE sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying stipule que le public a le droit de savoir comment les institutions publiques et les agents publics ont pris leurs décisions, et quand cela est approprié, d'avoir des informations sur les personnes qui ont exercé des activités de lobbying pour les dossiers en cause (Principe 6 de la Recommandation). Elle indique également que les informations sur les activités de lobbying et sur les lobbyistes devraient être consignées dans un registre mis à la disposition du public (Principe 5 de la Recommandation). Pour atteindre cet objectif, il est important de clarifier les modalités d'enregistrement et de divulgation pour les acteurs concernés par les obligations de transparence, notamment :

- L'inscription au registre des lobbyistes comme prérequis à l'exercice de toute activité de lobbying.
- Les délais d'enregistrement.
- Les personnes ou entités responsables de l'inscription.

- D'éventuels aménagements prévus pour tenir compte de la taille et de la nature du secteur de lobbying.

La Loi pourrait préciser que l'inscription au registre dans les délais impartis devrait être un prérequis à toute activité de lobbying

Actuellement, tout lobbyiste visé par la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* doit s'inscrire sur le registre des lobbyistes. Cette disposition permet au régime québécois de se situer parmi les bonnes pratiques internationales. En effet, les registres volontaires ou les initiatives des associations de lobbyistes restent limités dans leur impact (OCDE, 2021^[3] ; OCDE, 2014^[4]). Dans la plupart des pays de l'OCDE ayant institué un registre de transparence, l'inscription des lobbyistes est obligatoire pour mener des activités de lobbying. Lorsque celle-ci est volontaire, comme aux Pays-Bas ou au niveau de l'Union européenne par exemple, l'inscription au registre est toutefois nécessaire pour avoir accès à certains responsables publics ou à certains bâtiments publics comme le Parlement. De même, dans toutes les juridictions américaines et canadiennes ayant institué un registre de transparence, l'enregistrement est également obligatoire.

Actuellement, l'article 25 de la Loi précise que nul ne peut exercer des activités de lobbying auprès d'un titulaire d'une charge publique s'il n'est inscrit sur le registre des lobbyistes relativement à ces activités. Les déclarations au registre se font sous forme de « mandats » correspondant à des activités de lobbying pour une période donnée dans lesquels doivent être inscrits notamment 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.

Dans son Énoncé de principes, Lobbyisme Québec considère que les individus ou entités désirant accomplir, avec ou sans intermédiaire, des activités de lobbying, devraient s'enregistrer au système de divulgation établi par la Loi (Principe 8 de l'Énoncé de principes). Cela implique que les entités et personnes souhaitant accomplir des activités de lobbying doivent obligatoirement s'inscrire au registre au stade de l'intention d'effectuer ces activités, et non après les avoir effectuées ou, selon le contexte, dans un délai restreint.

Dans la poursuite de cet objectif, l'article 25 pourrait être précisé afin d'y prévoir qu'un lobbyiste ne peut exercer ces activités que s'il est inscrit sur le registre relativement à ces activités dans les délais et selon les modalités prescrites par la Loi ou par règlement. Ces précisions sont indispensables afin de clarifier le rôle du titulaire d'une charge publique, notamment sur la vérification que le lobbyiste qui exerce une activité de lobbying auprès de lui respecte son obligation de déclarer au registre des lobbyistes le mandat qui le concerne. L'article 25 pourrait également préciser qu'une activité de lobbying ne peut être exercée que si le nom de l'institution publique pour laquelle le titulaire d'une charge publique avec qui le lobbyiste compte communiquer ou a communiqué est bien inscrit au mandat correspondant dans les délais prescrits. Cette proposition, déjà envisagée par Lobbyisme Québec dans ses précédentes recommandations, permettrait non seulement d'assurer en temps opportun l'accès à de telles informations, mais également de donner aux agents publics des orientations claires sur les relations qu'ils sont autorisés à entretenir avec les lobbyistes. Cet aspect sera abordé dans le Chapitre 3.

La Loi pourrait réduire et harmoniser les délais d'enregistrement pour tous les lobbyistes

Actuellement, le registre des lobbyistes québécois est basé sur un principe de divulgation d'intentions d'effectuer des activités de lobbying. L'article 14 de la Loi précise des délais d'enregistrement différents pour les lobbyistes conseils et les lobbyistes d'organisation ou d'entreprise. Dans le cas d'un lobbyiste-conseil, l'inscription doit être faite au plus tard le trentième jour suivant celui où il commence à exercer des

activités de lobbying pour le compte d'un client. Dans le cas d'un lobbyiste d'entreprise ou d'un lobbyiste d'organisation, ce délai est de 60 jours pour la déclaration initiale.

Ces délais d'enregistrement pourraient constituer un obstacle à l'objectif de transparence et à l'accès en temps opportun aux informations d'inscription, et pourraient également entretenir de la confusion auprès de certains titulaires de charges publiques qui souhaiteraient vérifier l'enregistrement d'un lobbyiste avant de rentrer en communication avec celui-ci. Plusieurs élus et dirigeants d'institutions publiques interrogés par Lobbyisme Québec en 2018 ont soulevé la nécessité de diminuer les délais d'inscription, afin de pouvoir vérifier l'inscription du lobbyiste au registre en amont d'une rencontre ou dans les quelques jours suivant la communication d'influence.

La Loi pourrait ainsi imposer un délai d'enregistrement plus court, et appliquer le même délai à tous les lobbyistes, lequel pourrait être dérivé des bonnes pratiques à l'œuvre dans d'autres juridictions canadiennes, comme la loi sur le lobbying de la Colombie-Britannique, la loi de Terre-Neuve-et-Labrador, ainsi que les régimes municipaux de Toronto et d'Ottawa (tableau 2.1). Cette harmonisation des délais d'enregistrement est également recommandée par le Commissariat au lobbying du Canada afin d'améliorer la transparence, de garantir que toutes les inscriptions soient effectuées en temps opportun et d'augmenter l'équité entre différentes catégories de lobbyistes (Commissariat au Lobbying du Canada, 2021^[5]).

Tableau 2.1. Délais d'enregistrement dans les provinces et dans certaines municipalités du Canada

Jurisdiction	Délais d'enregistrement pour les lobbyistes-conseils	Délais d'enregistrement pour les lobbyistes salariés
Canada (loi fédérale)	10 jours	2 mois
Colombie-Britannique	10 jours	10 jours
Alberta	10 jours	2 mois
Saskatchewan	10 jours	60 jours
Manitoba	10 jours	2 mois
Ontario	10 jours	2 mois
Québec	30 jours	60 jours
Nouveau-Brunswick	15 jours	2 mois
Île-du-Prince-Édouard	10 jours	2 mois
Nouvelle-Écosse	10 jours	2 mois
Terre-Neuve-et-Labrador	10 jours	10 jours
Yukon	15 jours	60 jours
Ville d'Ottawa	15 jours ouvrables	15 jours ouvrables
Ville de Toronto	3 jours ouvrables	3 jours ouvrables

Source : (Commissariat au Lobbying du Canada, 2021^[5]).

Le registre devrait confier l'obligation d'enregistrement aux entités et non aux individus, tout en incluant l'identité de chaque lobbyiste

Au Québec, l'inscription est faite, 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 ses activités. L'inscription de plusieurs lobbyistes d'entreprise ou d'organisation peut toutefois être faite par la présentation d'une seule déclaration comportant les renseignements afférents à chacun de ces lobbyistes. La Loi actuelle fait donc peser sur les individus l'ensemble des obligations liées à la transparence de leurs activités, sans reconnaître que celles-ci sont accomplies au bénéfice d'une entreprise, d'une organisation ou d'un autre

individu. Par ailleurs, les fiches enregistrées dans le registre par les lobbyistes-conseils le sont au nom du lobbyiste et non de la personne morale ayant été mandatée pour effectuer les activités de lobbying.

Dans son Énoncé de principes, Lobbyisme Québec propose d'attribuer à l'entité représentée la responsabilité d'autoriser tout représentant d'intérêts à accomplir des activités de lobbying pour son compte et celle d'assurer la divulgation, la véracité, la fiabilité et le suivi des activités de lobbying effectuées par ses représentants d'intérêts internes (Principe 9 de l'Énoncé de Principes), tout en attribuant au représentant d'intérêts externe la responsabilité d'assurer la divulgation, la véracité, la fiabilité et le suivi des activités de lobbying effectuées pour le compte de son client (Principe 10 de l'Énoncé de Principes). Cette proposition permettrait d'une part d'octroyer aux représentants d'intérêts externes – en tant que personnes morales, sauf dans le cas d'une personne physique agissant en tant que lobbyiste indépendant – la responsabilité de divulguer l'ensemble des activités effectuées pour le compte de leurs clients, ce qui est déjà prévu par la Loi, et d'autre part de faire peser sur les personnes morales la responsabilité de leur inscription, de la divulgation et du suivi de l'ensemble de leurs activités de lobbying.

Cette proposition permettrait d'assurer un meilleur accès aux informations contenues dans le registre. Pour cela, les entités peuvent être désignées par un identifiant ou numéro de référence unique. Une telle référence unique est prévue dans le cadre de la nouvelle plateforme d'enregistrement en cours de développement par Lobbyisme Québec, qui s'est inspiré de l'approche adoptée en France (encadré 2.1). Selon le projet de modalités de tenue du prochain registre des lobbyistes, toute entreprise ou organisation devra avoir un « espace collectif » lorsqu'un lobbyiste d'entreprise ou d'organisation exerce des activités de lobbying pour son compte ; de même, toute entreprise d'un lobbyiste-conseil devra avoir son espace collectif. Pour créer cet espace collectif, le numéro d'entreprise du Québec attribué par le Registraire des entreprises du Québec devra être utilisé (Lobbyisme Québec, 2019^[6]).

Encadré 2.1. Enregistrement des représentants d'intérêts en France

En France, les représentants d'intérêts doivent communiquer leur identité à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en saisissant dans le téléservice prévu pour l'enregistrement, selon les cas, leur numéro SIREN (identifiant national d'une entreprise) ou leur numéro d'identification au répertoire national des associations (RNA). Lorsqu'ils ne disposent d'aucun de ces deux numéros, une prise de contact avec les services de la Haute Autorité, par l'intermédiaire du téléservice, permet aux représentants d'intérêts de communiquer leur identité et de se voir attribuer un numéro d'identification pour s'inscrire au répertoire.

Ensuite, le nom des représentants légaux qui disposent des prérogatives nécessaires pour agir au nom de l'organisme et le représenter à l'égard des tiers, qu'ils réalisent ou non des activités de représentation d'intérêts, doit être communiqué à la Haute Autorité. L'identité des personnes considérées comme « *chargées des activités de représentation d'intérêts* » au sein d'une personne morale, est également enregistrée.

Enfin, pour les représentants d'intérêts qui exercent des activités en tout ou partie pour le compte de tiers, les clients pour lesquels des actions de représentation d'intérêts sont effectuées doivent être divulgués.

Source : HATVP, https://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representant-dinterets/ressources/#post_4620.

Ces nouvelles modalités d'inscription des entités au registre doivent permettre de faciliter la recherche d'informations précises concernant les entités au registre, que les activités soient enregistrées par un lobbyiste interne ou par un lobbyiste externe, et d'éviter tout doublon.

Dans la continuité de ces évolutions, il sera important que toute révision future de la Loi puisse permettre de confier l'obligation d'enregistrement aux entités et non aux individus. Cela permettra d'aller plus loin dans l'allègement du fardeau administratif de l'enregistrement, en permettant à toutes les entités employant des lobbyistes d'entreprises, des lobbyistes d'organisation ou des lobbyistes-conseils de désigner un référent chargé de consolider, d'harmoniser et de déclarer les mandats relevant de l'entité. La Loi pourrait également maintenir l'obligation d'indiquer dans le registre le nom de tous les individus ayant effectué des activités de lobbying. Un tel régime de divulgation permettrait enfin de retenir la responsabilité d'une entité en cas d'éventuels manquements à la Loi. Cet aspect est abordé plus tard dans le chapitre.

La Loi pourrait confier la possibilité aux entités d'assumer la responsabilité de déclarer les activités de lobbying effectuées par les entités qui en sont membres

Selon la Loi actuelle, lorsqu'une organisation adopte des orientations qui font ensuite l'objet d'activités de lobbying auprès des institutions publiques par les entités membres de cette organisation, chaque entité membre doit inscrire ces activités au registre, ce qui peut créer de nombreux doublons dans le registre. Dans ses échanges avec plusieurs organisations assujetties à la Loi, Lobbyisme Québec a pu noter les difficultés rencontrées par les regroupements d'organismes et la nécessité de simplifier les exigences de divulgation. Dans son Énoncé de Principes, Lobbyisme Québec recommande la mise en place d'une « divulgation parapluie », permettant à une entité de divulguer l'ensemble des activités de lobbying effectuées par les individus ou entités qui en sont membres, en assumant également pour leur compte la responsabilité et la conformité de ces activités de lobbying (Principe 20 de l'Énoncé de Principes). Ainsi, une entité pourrait déclarer toutes les activités de ses filiales ou entités liées. Certains OBNL comme les fédérations, les centrales syndicales et les regroupements d'organismes, dont le mandat principal est de représenter leurs membres, pourraient également déclarer les activités de lobbying pour leurs membres.

Toutefois, cette mesure devra être précisée afin d'éviter tout risque de faille réglementaire. En premier lieu, la Loi doit préciser que cette divulgation parapluie ne doit s'appliquer qu'aux représentations d'intérêts qui sont coordonnées et/ou déterminées au niveau de l'entité regroupant des entités membres. Toutes les autres activités de lobbying qui sont coordonnées et exercées par un membre en particulier pour son propre compte doivent faire l'objet d'une divulgation par cette entité spécifique, et non par l'entité dont elle est membre.

En deuxième lieu, la Loi pourrait exiger que l'entité parapluie indique au nom de quels intérêts spécifiques ou pour quels membres sont réalisées les activités de lobbying. En effet, il est généralement admis que les organisations comme les fédérations ou les associations d'entreprises exercent des activités de lobbying pour le compte de tous leurs membres. Pourtant, en pratique, il peut exister une règle non écrite entre les membres qui permet à certaines entreprises de faire pression en faveur de leurs positions lorsque les enjeux réglementaires clés de leur secteur sont discutés, et cela résulte souvent en l'adoption du point de vue des membres les plus actifs et les plus vocaux, même s'ils sont parfois minoritaires. Par conséquent, il semble essentiel de renforcer règles de divulgation des organisations parapluie afin que soient divulgués les bénéficiaires spécifiques d'une position défendue qui pourraient représenter des intérêts minoritaires au sein d'une telle entité, de sorte que les intérêts minoritaires ne soient pas faussement représentés comme étant ceux des membres en général.

En troisième lieu, la Loi pourrait exiger que les entités parapluies doivent inscrire le nom des organisations qui forment l'entité ; les entités membres, lorsqu'elles s'enregistrent, devraient aussi indiquer dans le registre les organisations dont elles sont membres, ce qui pourrait faciliter le recoupage d'informations dans le registre. Une telle disposition existe par exemple en France, qui exige que tous les représentants d'intérêts divulguent « *les organisations professionnelles ou syndicales ou les associations en lien avec les intérêts représentés* » auxquelles ils appartiennent.

Enfin, la Loi devrait préciser que l'obligation d'enregistrement des entités parapluies s'impose quel que soit le nombre ou le statut des employés de cette entité. Actuellement, la Loi couvre les coalitions et regroupements dans la mesure où elles sont des organisations constituées à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou si leurs membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif. Comme spécifié au Chapitre 1, toutes les coalitions devraient être tenues de s'inscrire au registre lorsqu'elles mènent des activités de lobbying. La Loi pourrait préciser que ce principe s'applique y compris pour les coalitions qui n'ont pas d'employés à temps plein. Des recommandations similaires ont été effectuées en Irlande par la Commission des normes de la fonction publique, chargée de superviser la Loi sur le lobbying, concernant l'enregistrement des coalitions et des groupes d'intérêts représentant des intérêts commerciaux (encadré 2.2).

Encadré 2.2. Recommandations irlandaises sur les communications faites par des personnes non rémunérées qui occupent une fonction au sein d'organismes représentant des intérêts professionnels et/ou commerciaux

En Irlande, les organismes représentatifs et les coalitions représentant des intérêts professionnels et/ou commerciaux n'entrent dans le champ d'application de la Loi sur le lobbying de 2014 que s'ils comptent un ou plusieurs employés à temps plein.

Cependant, la Commission des normes de la fonction publique (Standards in Public Office Commission) a noté qu'il existe un certain nombre d'organismes représentatifs qui existent principalement pour défendre les intérêts de leurs membres, mais qui n'ont pas d'employés à temps plein et ne sont donc pas soumis à la loi. Cela signifie que certains organismes/associations qui communiquent régulièrement avec les titulaires de charges publiques ne sont pas visés par la loi, malgré le fait que, dans certains cas, les membres qui les composent relèveraient du champ d'application. Les organisations qui représentent donc des membres qui entrent indépendamment dans le champ d'application de la loi sont en mesure d'éviter l'obligation d'enregistrement, simplement parce que l'organe représentatif par n'a pas d'employés.

La Commission a également noté un certain nombre de cas où des coalitions informelles d'intérêts commerciaux ont été formées pour faire du lobbying en tant que groupe sur une question d'intérêt mutuel pour l'industrie. Ces coalitions informelles ont généralement un nom mais ne comptent dans la plupart des cas pas d'employés. La Commission a relevé des exemples de coalitions de ce type dans le secteur des compagnies aériennes, des sociétés de logiciels et dans les domaines du divertissement et des loisirs. Dans de telles circonstances, lorsque la coalition n'a pas d'employés, il n'est pas nécessaire qu'elle s'enregistre.

Que ces coalitions ou organismes informels aient été formés ou non dans l'intention de contourner les dispositions de la loi, leurs activités de lobbying échappent au champ d'application et ne sont pas rendues transparentes. La Commission a fait plusieurs recommandations pour que tout organe représentatif des entreprises ou toute « coalition » d'intérêts commerciaux, indépendamment du nombre ou du statut des employés, relève du champ d'application de la loi, dès lors qu'un ou plusieurs des membres de l'organe ou de la coalition relèveraient du champ d'application s'ils agissaient eux-mêmes. La Commission considère également que les membres de l'organisme/de la coalition devraient être tenus d'être nommés dans les déclarations afin de favoriser une transparence accrue.

Source : Standards in Public Office Commission, 2019 Legislative Review of the Regulation of Lobbying Act 2015: Submission by the Standards in Public Office Commission, <https://www.lobbying.ie/about-us/legislation/2019-legislative-review-of-the-regulation-of-lobbying-act-2015-submission-by-the-standards-in-public-office-commission/>.

L'inscription des organismes à but non lucratif ne devrait pas divulguer le nom des bénévoles effectuant des activités de lobbying

La Recommandation de l'OCDE précise que les obligations fondamentales de divulgation devraient prendre en considération la taille et la nature du secteur du lobbying, notamment lorsque l'offre et la demande du lobbying professionnel est limité, et le fardeau administratif de faire respecter les règles, afin que ceci ne devienne pas un obstacle à l'accès équitable à l'administration (Principe 2 de la Recommandation). Si les organismes à but non lucratif actifs au niveau fédéral et provincial ont souvent des départements dédiés aux activités de lobbying, de communication et de relations publiques, ce n'est pas forcément le cas pour les petits organismes locaux.

Afin de simplifier l'enregistrement des organismes à but non lucratif, celui-ci pourrait être simplifié en ce qui concerne la divulgation du nom des individus effectuant des activités de lobbying. L'inscription au registre devrait uniquement divulguer le nom des personnes salariées ou qui ont été désignées pour participer aux instances dirigeantes (bureau, conseil d'administration), qui seraient chargées d'assurer la divulgation, la véracité, le suivi et la centralisation des activités de lobbying effectuées au nom de l'entité. Les activités de lobbying effectuées par les bénévoles devraient ainsi être suivies et enregistrées sans toutefois que le nom des individus agissant en tant que bénévoles n'apparaisse au registre.

Renforcer le contenu des informations déclarées au registre

La Recommandation de l'OCDE indique que la divulgation des activités de lobbying devrait permettre d'obtenir des informations suffisantes et pertinentes sur les principales caractéristiques des activités de lobbying pour que le public puisse exercer son contrôle (Principe 5 de la Recommandation). Pour servir de manière adéquate l'intérêt général, la Recommandation précise que les informations sur les activités de lobbying et sur les lobbyistes devraient être consignées dans un registre mis à la disposition du public et être régulièrement actualisées de manière à fournir des renseignements exacts qui permettent aux agents publics et aux citoyens et aux entreprises d'en faire une analyse efficace (Principe 5 de la Recommandation). Pour atteindre cet objectif, le législateur québécois pourra considérer les éléments clés suivants :

- Les attentes de différentes parties prenantes (citoyens, décideurs publics, entreprises, actionnaires, journalistes, chercheurs) pour mieux délimiter le régime de divulgation.
- Les obligations fondamentales de divulgation permettant aux agents publics, aux citoyens et aux entreprises d'obtenir des informations suffisantes sur les activités de lobbying.
- Les mesures de suivi des activités de lobbying par un système de divulgations régulières.

Le législateur québécois pourrait prendre en compte les attentes des différentes parties prenantes pour délimiter un régime de divulgation pertinent

La Recommandation de l'OCDE donne un ensemble de lignes directrices pour délimiter des obligations fondamentales de divulgation ainsi que des informations supplémentaires selon les besoins d'informations légitimes des principaux acteurs du processus de prise de décision publique (Principe 5 de la Recommandation). Dans cette perspective, les attentes exprimées au Québec comme au niveau international permettent de donner des indications sur ce qu'il est d'intérêt public de rendre transparent dans un régime de divulgation.

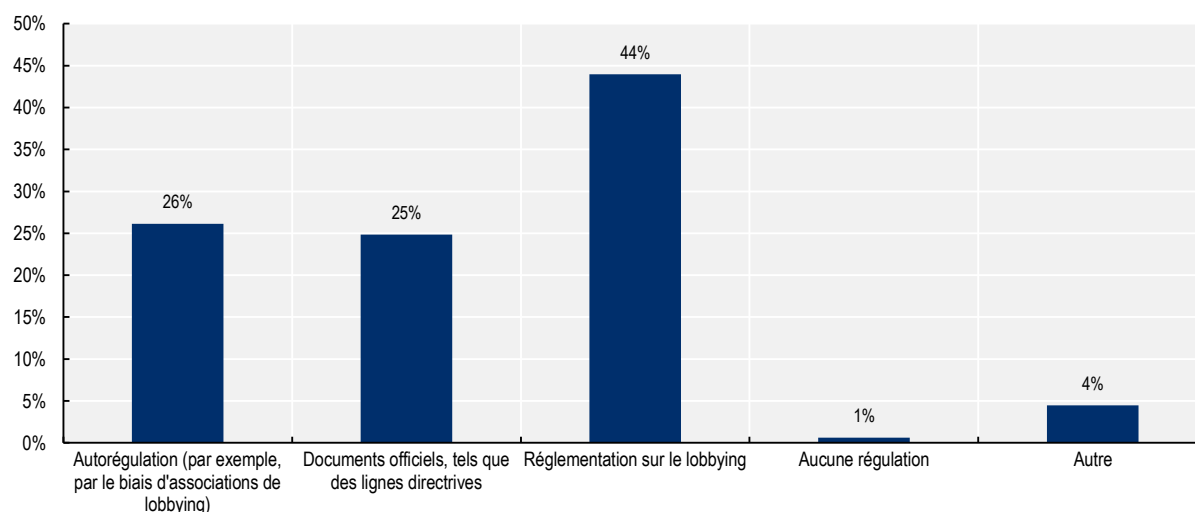
Les entretiens menés par l'OCDE avec différentes parties prenantes ont permis de faire émerger un consensus sur la nécessité de compléter les informations actuellement déclarées au registre, notamment sur les cibles du lobbying et les montants investis. Du côté des citoyens, les entrevues et groupes de discussion réalisés par Lobbyisme Québec en 2018 pour développer son Énoncé de principes ont révélé

une demande croissante d'identifier les élus, dirigeants ou membres du personnel des institutions publiques ayant fait l'objet de représentations. Certains chercheurs interrogés par l'OCDE ont regretté de ne pas pouvoir apprécier par exemple le nombre de rencontres entre les représentants d'une industrie spécifique avec le ministère concerné sur une période donnée, en le comparant avec le nombre de rencontres obtenues par des organismes à but non lucratif sur les mêmes sujets. De la même manière, certains journalistes ont souligné la pertinence d'obtenir des informations sur les montants investis annuellement en démarches de lobbying, afin d'apprécier et de comparer la taille du secteur du lobbying dans certaines industries. La plupart des parties prenantes interrogées a également souligné la nécessité d'indiquer les décisions spécifiques visées par des activités de lobbying, afin de garantir la traçabilité de la décision publique.

On présume généralement que les lobbyistes professionnels s'opposent à la création de registres de lobbying et à la divulgation publique de leurs activités de lobbying. Cependant, les lobbyistes interrogés par l'OCDE en 2020¹ sont nombreux à se dire prêts à participer à un registre obligatoire des lobbyistes ; en outre, beaucoup estiment que cela est nécessaire afin de protéger l'intégrité de la profession (OCDE, 2021^[3] ; OCDE, 2014^[4]). Les lobbyistes québécois consultés par l'OCDE en 2022 ont également confirmé les bénéfices d'effectuer leurs activités dans un cadre de transparence bien défini. Ces attitudes témoignent d'un engagement pour l'intégrité dans la prise de décisions publiques et de l'importance de maintenir la confiance du public (graphique 2.1).

Graphique 2.1. Le meilleur moyen de réglementer les activités de lobbying, selon les lobbyistes

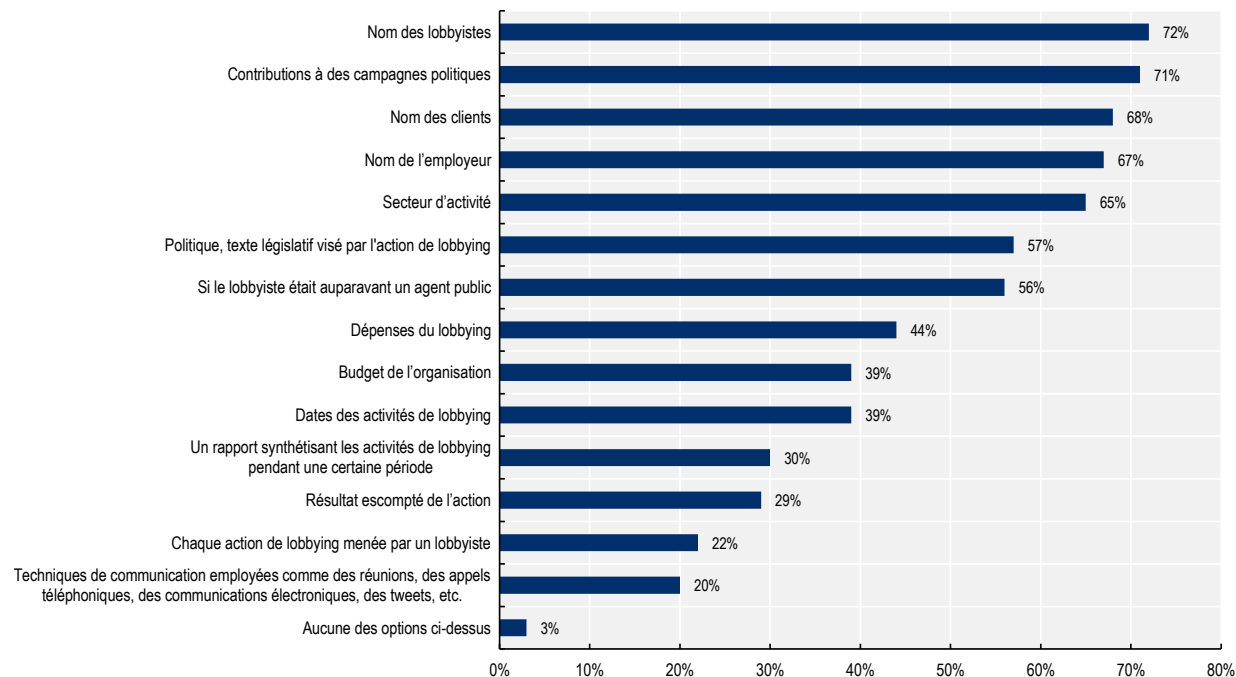
La question suivante a été posée aux répondants : « À votre avis, quel est le meilleur moyen de réglementer les activités de lobbying ? »



Source : Enquête de l'OCDE sur le lobbying (2020).

Ces mêmes lobbyistes interrogés par l'OCDE en 2020 étaient 71 % à être d'avis que les contributions des lobbyistes au financement de partis politiques devraient être rendues transparentes (Graphique 2.2). Toutefois, plusieurs lobbyistes québécois ont souligné lors des entretiens avec l'OCDE la nécessité de trouver un équilibre entre mettre à la disposition du public les informations pertinentes et révéler des informations confidentielles; des exemptions légitimes devraient être envisagées afin de préserver certaines informations dans l'intérêt public ou de protéger des informations sensibles sur le plan commercial si nécessaire.

Graphique 2.2. Parmi les pays de l'OCDE, les lobbyistes sont favorables à la divulgation des contributions à des campagnes politiques lors de l'enregistrement de leurs activités de lobbying



Source : enquête 2020 de l'OCDE sur le lobbying.

Examiner les activités de lobbying d'une entreprise est aussi devenue une pratique de plus en plus courante par certains actionnaires ou investisseurs institutionnels, comme évoqué au chapitre 1. Par exemple, certains actionnaires de sociétés cotées en bourse sont devenus particulièrement actifs ces dernières années en faisant voter des résolutions qui exigent une transparence accrue des activités de lobbying. Le contenu de ces résolutions donne une indication sur ce qui n'est pas toujours requis dans les registres de transparence mais qui est considéré comme pertinent par ces acteurs. Dans la plupart des cas, les actionnaires demandent la divulgation des activités de lobbying effectuées, notamment toutes les activités de lobbying indirect ou d'appels au grand public, ainsi que les sommes allouées à ces activités (Ceres, 2021^[7] ; Principles for Responsible Investment, 2018^[8] ; Glass Lewis, 2021^[9]).

Enfin, les entrevues conduites par Lobbyisme Québec avec les élus parlementaires et municipaux en 2018 ont montré que si ceux-ci adhèrent au principe de transparence des activités de lobbying, quelques élus municipaux soulignaient que la transparence pourrait compromettre certains bénéficiaires. Les entretiens menés par l'OCDE avec les parlementaires ont confirmé ces tendances. Les élus interrogés ont souligné les avancées indéniables permises par le registre des lobbyistes, et soutenu dans leur majorité la divulgation de l'objet de toute activité de lobbying, tout en émettant certaines réserves sur l'étendue des informations qui devraient être déclarées afin de ne pas alourdir le fardeau administratif ou mener à une surabondance d'informations.

Les obligations déclaratives ne répondent qu'imparfaitement aux objectifs de transparence de la Loi et gagneraient à être précisées pour inclure l'objectif poursuivi et la décision précise visée

La Recommandation de l'OCDE indique que les obligations fondamentales de divulgation devraient permettre de disposer de renseignements sur les lobbyistes salariés ou consultants notamment sur la

finalité de l'activité de lobbying, sur ses bénéficiaires, et plus particulièrement la partie qui a donné les instructions, et sur les organes publics ciblés. Les obligations supplémentaires de divulgation pourront fournir des éclaircissements sur l'origine des pressions exercées par voie de lobbying et celle des financements (Principe 5 de la Recommandation). En d'autres termes, la Recommandation de l'OCDE encourage la divulgation d'informations permettant d'identifier qui entreprend des activités de lobbying, sur quoi et comment (tableau 2.2).

Dans son Énoncé de principes, Lobbyisme Québec propose d'exiger la divulgation de toute information pertinente, notamment l'identité des représentants d'intérêts et des entités effectuant ou bénéficiant des activités de lobbying, les institutions publiques visées et toute information, de nature financière ou autre, jugées pertinentes pour comprendre les objectifs de l'activité de lobbying et les moyens déployés pour son accomplissement (Principe 17 de l'Énoncé de principes).

Actuellement, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* couvre déjà une partie de ces éléments et se situe donc parmi les bonnes pratiques internationales. Les déclarations au registre se font sous forme de « mandats » correspondant à des activités de lobbying pour une période donnée. La Loi exige la divulgation de l'identité du lobbyiste et celle de son employeur, le sujet des activités de lobbying et le but poursuivi, ainsi que les institutions publiques visées par ces activités et les moyens de communication que comptent utiliser les lobbyistes. La Loi exige également la divulgation de toute personne, société, filiale ou association, qui, à la connaissance du lobbyiste, contrôle ou dirige les activités du client (dans le cas d'un lobbyiste-conseil) et/ou de l'employeur (dans le cas d'un lobbyiste-conseil et d'un lobbyiste d'organisation ou d'entreprise) et est directement intéressée par le résultat de ses activités de lobbyistes. Cette disposition pourrait être complétée par la divulgation de toute affiliation avec une coalition ou association professionnelle, ainsi que le nom de chaque membre – lorsqu'il s'agit d'une personne morale – de ces organismes, ceux-ci pouvant également bénéficier des activités de lobbying (cette recommandation est élaborée plus haut). Enfin, la Loi exige la divulgation de la contrepartie financière reçue par les lobbyistes-conseils, par tranche de montants payés.

Tableau 2.2 Qui entreprend des activités de lobbying, sur quoi et comment?

Informations permettant d'éclaircir sur les activités de lobbying	Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme
QUI – Informations sur les lobbyistes et bénéficiaires	
Noms des lobbyistes	✓
Si le lobbyiste était auparavant un responsable public	✓
Nom de l'employeur des lobbyistes	✓
Secteur d'activité ou activités commerciales	x
Nom des clients, le cas échéant	✓
Société parente ou filiale bénéficiaire des activités de lobbying	✓
Nom des membres éventuels ou affiliation à une association / un organisme	x
Financements publics reçus	✓
QUOI – Objectifs, décisions et agents ciblés	
Législation, propositions, décision ou règlements ciblés	x
Identité des institutions publiques ciblées	✓
Type d'agent public ciblé (nature générale des fonctions)	✓
Identité des agents publics ciblés	x
Sujet des activités de lobbying	✓
Objectifs et résultats recherchés	✓
Objectifs et résultats obtenus	x
COMMENT – Détails sur les communications ou réunions avec les agents publics	
Informations financières	✓

Informations permettant d'éclaircir sur les activités de lobbying	Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying
Communications et techniques de lobbying employées	✓
Vue d'ensemble des actions de lobbying entreprises	✓
Chaque action de lobbying entreprise	x
Date précise et/ou emplacement des communications	x
Contributions politiques	x

Notes : dans le cas du Québec, les montants financiers dédiés aux activités de lobbying ne sont dévoilés que dans le cas d'un lobbyiste-conseil. Les lobbyistes doivent sélectionner une tranche dans laquelle se situe le montant ou la valeur de ce qui a été reçu ou sera reçu en contrepartie de ses activités de lobbying: moins de 10 000 USD, de 10 000 USD à 50 000 USD, de 50 000 USD à 100 000 USD et 100 000 USD ou plus. Source: (Légis Québec, 2002^[10]).

Même si l'avis d'interprétation 2012-01 du commissaire au lobbying demande aux lobbyistes de fournir suffisamment de détails en lien avec le mandat et les décisions publiques recherchées (Lobbyisme Québec, 2012^[11]), la Loi n'exige pas explicitement la divulgation de certaines informations permettant d'identifier les décisions publiques spécifiquement visées. Il n'est pas non plus requis de préciser le nombre de rencontres ou la fréquence à laquelle les communications ont lieu. En effet, la Loi exige la divulgation des activités de lobbying au stade de l'intention. Les journalistes interrogés pour ce rapport ont souligné que le registre fédéral donne davantage d'informations sur les dates et les actions de lobbying, ainsi que le destinataire des communications d'influence, alors que le cadre légal québécois ne demande qu'une fenêtre de dates souvent trop large. De même, les citoyens interrogés en 2018 par Lobbyisme Québec ont souligné que la divulgation de montants financiers au stade de l'intention d'activités de lobbying, et non d'activités réalisées, pouvait les induire en erreur et leur laisser croire que l'activité de lobbying s'était bien déroulée, alors que le montant n'est qu'une estimation de la contrepartie.

En résumé, la déclaration initiale pourrait être simplifiée, par exemple en retirant les informations qui ne sont pas entièrement pertinentes au seul stade de l'intention d'effectuer des activités de lobbying, comme les montants financiers par exemple. Des informations plus précises, comme les dates des activités de lobbying, les agents publics et décisions spécifiques visées, pourraient être exigées lors de mises à jour régulières, afin de permettre au citoyen de saisir pleinement l'envergure et la profondeur de ces activités.

La déclaration initiale pourrait également inclure des informations qui ne sont actuellement pas divulguées mais qui peuvent donner des indications pertinentes sur les différents moyens qui peuvent être mobilisés pour les activités de lobbying. Par exemple, la divulgation des financements publics reçus pourrait être élargie à tout type de financements reçus, afin de faire la lumière sur les pratiques dites d'*astrourfing*, abordée au chapitre 1. Sur le même modèle que l'Union européenne, cette divulgation devrait permettre aux entités de fournir soit un lien vers une page web existante fournissant des informations sur les financements reçus, ou de détailler ces informations dans le registre si elles n'existent pas dans le domaine public. Une recommandation similaire avait déjà été effectuée par Lobbyisme Québec en 2012. Cette recommandation stipulait que la déclaration d'un lobbyiste devrait indiquer le nom de toute personne, entreprise ou organisation qui contribue, financièrement ou autrement, à une activité de lobbying, car des entités peuvent être intéressées par les activités de lobbying d'un groupe d'intérêt en contribuant financièrement sans pour autant avoir le contrôle ou la direction des activités de ce groupe d'intérêt.

La Loi pourrait prévoir un suivi des activités en mettant en œuvre une divulgation régulière afin d'assurer en temps utile l'accès aux informations sur le lobbying

La Recommandation de l'OCDE rappelle que pour servir de manière adéquate l'intérêt général, les informations sur les activités de lobbying et sur les lobbyistes devraient être régulièrement actualisées de manière à fournir des renseignements exacts qui permettent aux agents publics et aux citoyens et aux entreprises d'en faire une analyse efficace (Principe 5 de la Recommandation). Au Québec, les

divulgations régulières se limitent à une mise à jour des informations contenues dans la déclaration initiale (tableau 2.3).

Tableau 2.3. Renouvellement et mise à jour des informations de la déclaration initiale au Québec

	Délais en vigueur
Renouvellement d'inscription (lobbyiste-conseil)	30 jours suivant la date anniversaire de la première inscription
Renouvellement d'inscription (lobbyiste d'entreprise ou lobbyiste d'organisation)	60 jours suivant la fin de l'année financière
En cas de changement au contenu de la déclaration relative à un lobbyiste (par exemple, fin de son engagement, exercice de nouvelles activités)	30 jours (avis de modification)

Source : (Légis Québec, 2002^[10]).

Cette absence de suivi peut s'avérer particulièrement problématique dans la mesure où les divulgations se font au stade de l'intention. Elle peut entraver la possibilité de contrôle par le public, les informations divulguées ne permettant pas aux parties prenantes de contrôler les activités de lobbying ou d'obtenir des indications précises sur les activités effectuées et qui sont, à elles seules, susceptibles d'avoir un impact sur la décision publique visée. La déclaration d'intention de la déclaration initiale devrait ainsi faire l'objet d'un suivi plus rapproché, pour valider si l'activité a eu lieu, si elle a été reportée ou tout simplement non suivie. Dans son Énoncé de principes, Lobbyisme Québec recommande d'exiger la divulgation de toute intention d'exercer des activités de lobbying et le suivi de toute activité effectuée, notamment lorsqu'elles sont exercées auprès d'un élu ou d'un dirigeant désigné d'une institution publique (Principe 19 de l'Énoncé de Principes).

Afin de simplifier le registre et alléger le fardeau administratif d'une part, tout en améliorant la granularité des informations d'autre part, le Québec pourrait envisager de prévoir un enregistrement initial simplifié, en le complétant par une obligation de publier des rapports d'activités réguliers sur toutes les activités de lobbying exercées auprès d'un élu ou d'un dirigeant désigné d'une institution publique. Au niveau fédéral canadien par exemple, l'exigence contraignant les lobbyistes à publier des rapports de communications tous les mois a permis la prompt publication des informations sur les activités de lobbying liées à la COVID-19 et la mise en évidence des objectifs des activités de lobbying ainsi que des politiques et agents publics ciblés (encadré 2.3).

Encadré 2.3. Au niveau fédéral canadien, la publication régulière de rapports de communication a permis la divulgation d'informations en temps opportun

Reconnaissant que « *[l]es Canadiens et Canadiennes ont le droit de savoir qui a communiqué avec les décideurs du pays durant cette période sans précédent* », le Commissariat au lobbying du Canada n'a accordé aucune extension de délai et émis des rappels réguliers, y compris par l'intermédiaire des réseaux sociaux. En mai 2020, le Commissariat au lobbying du Canada a également ajouté une nouvelle fonctionnalité au Registre des lobbyistes en ligne, permettant aux utilisateurs de visualiser les inscriptions de lobbying liées à la COVID-19. L'outil recherche les critères « COVID-19 », « COVID », « coronavirus » et « pandémie » dans le détail des objets de toutes les inscriptions de lobbying. Les utilisateurs peuvent ensuite filtrer les informations par type d'activité, sujet et institution publique ciblée, et accéder aux rapports mensuels de communications associés. Le Commissariat a également émis des lignes directrices sur les exigences d'inscription et de financement d'urgence liées à la COVID-19 afin d'indiquer aux lobbyistes si la candidature à un programme de financement fédéral lié à la COVID-19 doit être publiée, ainsi que les périodes de mise à jour des informations.

Source : (Commissariat au Lobbying du Canada, 2020^[12]).

Lobbyisme Québec a toutefois reconnu que ce type d'exigence ajoute une charge administrative considérable aux représentants d'intérêts et serait difficilement applicable au Québec où la Loi couvre aussi le palier municipal, le réseau de la santé et des services sociaux et, potentiellement, le réseau de l'éducation, ainsi que plusieurs organismes à but non lucratif. La divulgation régulière pourrait ainsi être envisagée sur un rythme trimestriel ou semestriel, comme c'est le cas en Irlande ou aux États-Unis par exemple (tableau 2.4). Lobbyisme Québec avait également recommandé en 2017 de prévoir l'obligation pour les lobbyistes de déclarer, à tous les trois mois, au plus tard les 15 janvier, 15 avril, 15 juillet et 15 octobre, le bilan des activités de lobbying qu'ils ont exercées pour le dernier trimestre selon les modalités déterminées par le commissaire au lobbyisme (Lobbyisme Québec, 2017^[13]).

Tableau 2.4. Fréquence des divulgations sur les communications et réunions entre lobbyistes et agents publics

	Enregistrement initial	Mise à jour et enregistrement ultérieur des informations sur les activités de lobbying
Canada	<p>L'enregistrement des lobbyistes est obligatoire pour mener des activités de lobbying :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les lobbyistes-conseils doivent s'enregistrer dans les 10 jours suivant la conclusion d'un accord de lobbying. - Les lobbyistes internes doivent s'enregistrer lorsqu'ils atteignent un certain seuil (« partie importante des fonctions ») et disposent de 60 jours pour le faire. 	<p>Les informations doivent être mises à jour tous les six mois.</p> <p>Si une communication a été faite avec un « titulaire d'une charge publique désignée », une « déclaration mensuelle » doit être déposée, comprenant :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Le nom du titulaire d'une charge publique désignée qui a fait l'objet de la communication. 2. La date de la communication. 3. Objet de la communication.
France	<p>L'enregistrement des lobbyistes est obligatoire pour mener des activités de lobbying. L'enregistrement doit être effectué dans les deux mois suivant le début des activités de lobbying.</p>	<p>Lorsque des activités de lobbying sont exercées pour le compte d'un nouveau client, l'identité de ce dernier doit être enregistrée dans un délai d'un mois. Les lobbyistes doivent déposer des « rapports annuels d'activité », soumis dans les trois mois suivant la fin de l'exercice financier du lobbyiste.</p> <p>Les lobbyistes doivent déposer des « rapports d'activité annuels », soumis dans les trois mois suivant la fin de l'exercice financier du lobbyiste. Le rapport contient les informations suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Types de décisions publiques visées par les activités de lobbying. 2. Type d'activités de lobbying entreprises. 3. Les questions publiques couvertes par ces activités, identifiées par leur objectif et leur domaine d'intervention. 4. Catégories d'agents publics avec lesquels le lobbyiste a communiqué ; 5. L'identité des tiers. 6. Le montant des dépenses liées aux activités de lobbying au cours de l'année écoulée, identifié par des seuils.
Irlande	<p>L'enregistrement des lobbyistes est obligatoire pour exercer des activités de lobbying. Les lobbyistes peuvent s'enregistrer après avoir commencé à exercer des activités de lobbying, à condition de s'enregistrer et de soumettre une déclaration d'activité de lobbying dans les 21 jours suivant la fin de la première « période pertinente » au cours de laquelle ils ont commencé à exercer des activités de lobbying (la période pertinente est constituée des quatre mois se terminant le dernier jour d'avril, d'août et de décembre de chaque année).</p>	<p>Les « déclarations » des activités de lobbying sont faites à la fin de chaque « période pertinente », tous les quatre mois. Elles sont publiées dès qu'elles sont soumises et contiennent les éléments suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Informations relatives au client (nom, adresse, activités principales, coordonnées, numéro d'enregistrement). 2. Les agents publics désignés auxquels les communications en question ont été adressées et l'organisme par lequel ils sont employés. 3. L'objet pertinent de ces communications et les résultats qu'elles visaient à obtenir. 4. Le type et l'étendue des activités de lobbying, y compris toute « communication de proximité », lorsqu'une organisation demande à ses membres ou à ses sympathisants de contacter les OPH sur un sujet particulier. 5. Le nom de la personne qui avait la responsabilité principale de l'exercice des activités de lobbying. 6. Le nom de chaque personne qui est ou a été un agent public désigné employé par la personne enregistrée, ou lui fournissant des services, et qui a exercé des activités de lobbying.

	Enregistrement initial	Mise à jour et enregistrement ultérieur des informations sur les activités de lobbying
États-Unis	L'enregistrement des lobbyistes est obligatoire pour mener des activités de lobbying. L'enregistrement est requis dans les 45 jours (i) à compter de la date à laquelle le lobbyiste est employé ou engagé pour établir un contact de lobbying pour le compte d'un client ; (ii) à compter de la date à laquelle un lobbyiste interne établit un deuxième contact de lobbying.	Les lobbyistes doivent déposer des rapports trimestriels sur leurs activités de lobbying et des rapports semestriels sur leurs contributions politiques. Les apports trimestriels sur les activités de lobbying (LD-2) comprennent: 1. Les questions spécifiques sur lesquelles le ou les lobbyistes ont exercé des activités de lobbying. 2. Chambres du Congrès et agences fédérales spécifiques contactées. 3. Divulgarion des lobbyistes qui ont eu une activité dans le domaine d'action.

Source : Recherches complémentaires par le Secrétariat de l'OCDE.

Le contenu des divulgations régulières pourrait inclure la décision précise visée, le nom de certains responsables publics désignés comme « dirigeants désignés » qui ont fait l'objet d'une communication d'influence, ainsi que des informations financières sur les moyens alloués aux activités de lobbying. Ce type d'identification de dirigeants désignés est déjà présente au sein de plusieurs juridictions canadiennes, notamment au niveau fédéral (tableau 2.5).

Tableau 2.5. Suivi des représentations effectuées auprès d'élus ou de dirigeants désignés parmi les juridictions canadiennes avec une législation en vigueur sur le lobbying

Les représentant d'intérêts doivent préciser s'ils ont fait ou s'ils prévoient de faire des représentations envers un...

	Député	Ministre	Membre du personnel d'une institution publique
Niveau fédéral	○	●	●
Alberta	●	●	●
Colombie-Britannique	●	●	●
Île-du-Prince Édouard	●	○	●
Nouveau Brunswick	●	○	●
Nouvelle-Écosse	●	○	●
Ontario	●	●	●
Saskatchewan	●	●	●
Terre-Neuve-et-Labrador ¹	●	○	●
Yukon ²	●	●	●
Manitoba	○	○	○
Québec	○	○	○
● Oui	9	6	10
○ Non	3	6	2

1. En plus des membres du conseil municipal de la ville de Saint-Jean.

2. En plus des administrateurs généraux au sens de la Loi sur la fonction publique.

Source : (Lobbyisme Québec, 2019^[14]).

Dans la plupart de ces juridictions, il existe une délimitation claire des titulaires de charges publiques visées par ces obligations de divulgation supplémentaire, en fonction de la nature de leurs fonctions ou du degré de pouvoir décisionnel dont ils disposent. Le Canada en est un exemple : si un contact a eu lieu avec un « titulaire d'une charge publique désignée », l'interaction doit être consignée dans le Registre des lobbyistes tous les mois, dans un « Rapport mensuel de communication » détaillé, et inclure les noms des personnes entrées en contact, le lieu de la réunion et les sujets abordés pendant les échanges. Le législateur québécois pourrait mener une réflexion sur les catégories de titulaires de charges publiques qui pourraient être concernées par des obligations de divulgation supplémentaires. Dans tous les cas, il

est recommandé que la liste des « responsables publics désignés » soit précisément délimitée, accessible au public et tenue à jour. En Irlande par exemple, chaque organisme public doit publier et tenir à jour une liste des agents publics désignés en vertu de la Loi sur le Lobbying de 2015 ; la Commission des normes de la fonction publique publie également une liste des organismes publics ayant des agents publics désignés sur le site internet dédié au lobbying (encadré 2.4). Lobbyisme Québec a déjà pris des mesures qui vont dans ce sens, puisque la nouvelle plateforme inclut une liste de fonctions précises et adaptées selon le niveau de gouvernement (parlementaire, gouvernemental, organismes, municipal).

Encadré 2.4 Obligation de publier une liste de responsables publics désignés en Irlande

En Irlande, la section 6(4) de la Loi sur le lobbying de 2015 exige que chaque organisme public publie une liste indiquant le nom, le grade et de brefs détails sur le rôle et les responsabilités de chaque « responsable public désigné » de l'organisme. Cette liste doit être tenue à jour. L'objectif de la liste est double :

- Permettre aux membres du public d'identifier les personnes qui sont des fonctionnaires désignés.
- Servir de ressource aux lobbyistes qui remplissent une déclaration au registre et qui peuvent avoir besoin de trouver les coordonnées d'un fonctionnaire désigné.

La liste des responsables publics désignés doit être affichée de manière bien visible et facilement trouvable sur la page d'accueil du site web de chaque organisation. Cette page doit également contenir un lien vers le registre des activités de lobbying <http://www.lobbying.ie>.

Source : Standards in Public Office Commission, Requirements for public bodies, <https://www.lobbying.ie/help-resources/information-for-public-bodies/requirements-for-public-bodies/>.

Afin de favoriser la conformité et l'enregistrement, Lobbyisme Québec pourrait proposer des lignes directrices à destination des lobbyistes pour effectuer le suivi de leurs activités de lobbying. De telles lignes directrices, sous forme d'aide au suivi, existent par exemple en Colombie-Britannique et en France (encadré 2.5).

Encadré 2.5. Fiche pratique de la HATVP « Comment tracer ses activités de représentation d'intérêts »

En application de l'article 3 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, ces derniers sont tenus d'adresser à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique le détail des activités réalisées sur l'année dans les trois mois suivant la clôture de leur exercice comptable. Cette déclaration annuelle prend la forme d'un rapport consolidé par objet et déclaré sous forme de fiches sur la plateforme de divulgation.

Désigner un « référent » chargé de consolider, d'harmoniser et de déclarer les fiches d'activités dans le téléservice

Désigner une personne « référente », le contact opérationnel de l'organisme par exemple, présente plusieurs avantages : (i) la consolidation des actions de représentation est centralisée et facilitée ; (ii) l'intitulé des objets est harmonisé donc plus cohérent et plus intelligible ; (iii) le référent étant préalablement formé sur le répertoire, cela évite les confusions et les erreurs d'interprétation sur le périmètre d'application du dispositif ; (iv) la déclaration en ligne est effectuée par une seule personne ;

(v) en interne, les collaborateurs de l'organisme disposent d'un interlocuteur bien identifié sur ces problématiques.

Identifier toutes les personnes susceptibles d'être qualifiées de « personnes chargées des activités de représentation d'intérêts »

- Recenser *a priori* les personnes susceptibles d'entrer dans le périmètre, sur la base des intitulés de poste et des missions généralement réalisées.
- Demander à toutes les personnes identifiées de tracer leurs communications avec des responsables publics.
- À l'issue d'une période de 6 puis 12 mois, analyser si le seuil requis est atteint.
- Inscrire les personnes ainsi identifiées au répertoire et déclarer leurs activités.

Mettre en place un outil de reporting interne

Cet outil doit permettre de consolider toutes les informations qui devront figurer dans la déclaration d'activités annuelle notamment :

Date	Indiquer la date ou la période à laquelle l'action de représentation d'intérêts a été effectuée
Action réalisée par	Indiquer le nom de la personne chargée des activités de représentation d'intérêts à l'origine de l'action
Objet	Indiquer l'objectif poursuivi par l'action de représentation d'intérêts en indiquant de préférence l'intitulé de la décision publique visée et en utilisant un verbe (par exemple: « Loi PACTE : augmenter la taxe sur ... »)
Domaine(s) d'intervention	Choisir un ou plusieurs domaines d'intervention parmi les 117 propositions (plusieurs choix possibles dans la limite de 5 choix maximum)
Nom du ou des responsable(s) public(s) sollicité(s)	Indiquer le nom du ou des responsable(s) public(s) sollicité(s)
Catégorie de responsable(s) public(s) sollicité(s)	Choisir le type du ou des responsable(s) public(s) sollicité(s) dans la liste (plusieurs choix possibles)
Catégorie de responsable(s) public(s) sollicité(s) : membre du Gouvernement ou de cabinet ministériel	Si vous avez sélectionné « Un membre du Gouvernement ou de cabinet ministériel », choisir le ministère concerné dans la liste
Catégorie de responsable(s) public(s) sollicité(s) : responsable d'autorité administrative indépendante ou d'autorité administrative indépendante	Si vous avez sélectionné « Un responsable d'autorité administrative indépendante ou d'autorité administrative indépendante (directeur ou secrétaire général, ou leur adjoint, ou membre du collège ou d'une commission des sanctions) », choisir l'autorité concernée dans la liste
Type d'actions de représentation d'intérêts	Choisir le type d'action de représentation d'intérêts réalisée dans la liste (plusieurs choix possibles)
Temps consacré	Indiquer le temps consacré par tranches de 0,25 d'une journée travaillée ; 0,5 correspondant à une demi-journée et 1 correspondant à une journée complète
Frais engagés	Indiquer tous les frais liés à l'action de représentation d'intérêts (commande d'une étude, invitation à déjeuner, etc.)
Annexes	Annexer tous les documents justificatifs nécessaires : renvoi vers l'agenda, documents de travail, courriel, note de frais, etc.
Observations	Observations (facultatif)

Source : HATVP, <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/09/fiche-pratique-reporting-sept-2018-vf.pdf> ; <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/09/fiche-pratique-objet-sept-18.pdf>.

Enfin, la divulgation d'informations financières reste une pratique marginale au Canada, et le Québec demeure la seule province à exiger une telle divulgation en ce qui a trait aux compensations reçues par les lobbyistes-conseils. La divulgation de telles informations demeure toutefois pertinente. Aux États-Unis, les montants consacrés aux activités de lobbying sont systématiquement dévoilés. En France et au niveau du registre de transparence européen, les dépenses sont également divulguées par tranches. Dans ces

juridictions, la divulgation de telles informations permet de mieux mesurer la taille d'un certain secteur de lobbying et d'identifier les déséquilibres des forces d'influence. Le législateur québécois pourrait donc considérer maintenir cette obligation, tout en l'élargissant aux lobbyistes internes d'entreprises et d'organisation, ainsi qu'aux contreparties conditionnelles, et en ne l'exigeant qu'au stade où les activités de lobbying ont effectivement eu lieu.

La vaste majorité des juridictions américaines demandent également la divulgation de toute contribution politique, financière ou non, à des partis politiques ou des candidats. Lobbyisme Québec juge toutefois cette obligation disproportionnée et ne constituant pas un indicateur significatif dans le contexte québécois, le cadre légal québécois imposant un don maximal de 100 CAD pour chaque électeur. Quant à la divulgation de l'implication politique des lobbyistes, la Commission Charbonneau avait proposé de « placer le financement des partis politiques à l'abri des influences afin de tracer une ligne entre les rapports d'influence légitimes dans une société démocratique et les autres ». La Commission recommandait notamment de préciser dans la Loi électorale que le travail bénévole doit en tout temps être effectué personnellement, volontairement et sans contrepartie et exiger que les entités politiques qu'elles divulguent dans leur rapport financier annuel et dans leur rapport de dépenses électorales le nom des personnes qui ont travaillé bénévolement dans le domaine d'expertise pour lequel elles sont habituellement rémunérées, et ce afin de prévenir le faux bénévolat compensé par des entreprises. De même, la Commission recommandait de lutter contre le recours aux prête-noms en matière de financement politique, qui a permis à certaines entreprises de financer des partis politiques provinciaux et municipaux en demandant à leurs employés et à leurs proches de faire des contributions personnelles qu'elles leur remboursaient, en exigeant d'identifier l'employeur des contributeurs politiques dans les rapports des partis politiques.

Si ces mesures concernent plus spécifiquement les lois électorales, les activités politiques d'entreprises ou d'organisations (assimilées à des interventions de tiers) peuvent être considérées comme des activités de lobbying, et il peut être pertinent de faire figurer certaines informations au registre afin de fournir des éclaircissements sur l'origine des pressions exercées par voie de lobbying et celle des financements (Principe 5 de la Recommandation de l'OCDE). Par ailleurs, les entretiens menés par l'OCDE ont permis confirmer que l'intervention de tiers, par exemple des OBNL dont le financement n'est pas connu, pendant la période pré-électorale, pouvait constituer un risque important. Dans cette perspective, les divulgations régulières pourraient être demandées pour les activités politiques hors période électorale pour les entreprises et les organisations qui font du lobbying, qui ne sont pas encadrées au Québec (encadré 2.6).

Encadré 2.6. Encadrement des interventions partisans effectuées par des tiers au Québec

Au sens des lois électorales, il est interdit pour des groupes tiers, incluant toute organisation n'agissant ni pour le compte d'un parti politique ni pour celui d'une personne candidat (entreprises, OBNL, personnes morales ou sociétés de personnes, associations, syndicats, organisations ou regroupements de personnes) d'effectuer des interventions partisans en période électorale. Une intervention est considérée comme partisane si elle offre de la visibilité à un parti ou à une personne candidate, par exemple en favorisant ou en défavorisant l'élection d'une personne candidate, et si elle engendre des coûts, par exemple l'impression de documents, comme des affiches ou des dépliants, ainsi que la création d'un site Web ou encore l'achat de publicités sur les médias sociaux.

Ces règles s'appliquent lors d'élections provinciales, lors d'élections municipales dans les municipalités de 5 000 habitants et plus et lors d'élections scolaires. Par exemple :

- Un individu **ne peut pas imprimer à ses frais des affiches** visant à faire la promotion d'une personne candidate dans son milieu de travail ou dans tout autre lieu public.

- Une entreprise **ne peut pas acheter une publicité** dans un journal pour dénoncer la position d'un parti ou d'une personne candidate sur un enjeu.
- Un organisme à but non lucratif **ne peut mettre en ligne une brochure PDF** qui note les différentes politiques des personnes candidates de sa municipalité sur une échelle de 1 à 10.
- Un syndicat **ne peut pas payer pour la diffusion d'une publicité sur Facebook** qui vise à favoriser ou à défavoriser une mesure préconisée par un parti ou une personne candidate.
- Une association **ne peut pas créer un site Web** afin d'appuyer une personne candidate ou un parti, puisque la création et l'entretien de ce site Web ont un coût.

Depuis le 10 juin 2016, le directeur général des élections a le pouvoir de réclamer à une entité politique une contribution ou partie d'une contribution pour laquelle il détient une preuve convaincante qu'elle a été faite contrairement aux lois électorales, sans égard à la date de versement de la contribution. Dans un souci de transparence envers le public, les lois électorales prévoient de plus que le directeur général des élections rende publics sur son site Web, 30 jours après la réception de la réclamation des contributions à une entité politique, divers renseignements liés à ces contributions à compter du 10 juin 2016. Le fait que l'entité politique ait procédé au remboursement ou non est également indiqué.

Source : Élections Québec, Intervenir dans le débat électoral, <https://www.electionsquebec.qc.ca/francais/municipal/financement-et-dependances-electorales/intervenir-debat-electoral.php>.

En résumé, un suivi plus régulier des activités de lobbying pourrait être exigé, en évitant toutefois des calendriers trop resserrés, qui pourraient alourdir le fardeau administratif de l'enregistrement, de même que des calendriers trop étendus qui pourraient conduire à la divulgation des activités de lobbying après que les décisions ciblées par les activités ont été prises, altérant ainsi l'opportunité et la pertinence de la transparence.

Maximiser l'environnement technologique du registre des lobbyistes comme vecteur de transparence et de redevabilité

Pour permettre une large adhésion de l'ensemble des parties prenantes à la Loi, un enjeu clé réside dans la conception d'outils et de mécanismes visant à collecter et gérer les informations sur les pratiques de lobbying et permettant la publication dans un format ouvert et réutilisable afin d'identifier des tendances dans les larges volumes de données. Pour cela, il est important de faciliter l'enregistrement ainsi que le contrôle des activités de lobbying par les parties prenantes, notamment les organismes de la société civile, les entreprises, les médias et le grand public.

La Recommandation de l'OCDE encourage les juridictions à faciliter le contrôle des activités de lobbying par les parties prenantes, notamment les organismes de la société civile, les entreprises, les médias et le grand public, en recourant notamment aux technologies de l'information et des communications comme l'Internet pour rendre l'information accessible au public avec un bon rapport coût-efficacité (Principe 6 de la Recommandation). La Recommandation encourage aussi la mise à la disposition des lobbyistes des systèmes électroniques commodes d'enregistrement des informations les concernant et de communication de leurs rapports, de leur faciliter l'accès aux documents et consultations pertinents par une alerte automatique et subordonner à l'enregistrement l'exercice des activités de lobbying (Principe 9 de la Recommandation). Dans cette perspective, il convient :

- De maximiser l'usage des plateformes de divulgation pour rendre visible la réalité pratique du lobbying.
- De mettre en œuvre des incitations pour les lobbyistes lors de leur enregistrement, afin de favoriser une culture de conformité.

- De prévoir, en fonction des ressources disponibles des mécanismes de vérifications automatiques pour favoriser le contrôle.

Lobbyisme Québec pourrait maximiser l'usage de la nouvelle plateforme pour rendre plus visible la réalité pratique du lobbying

Dans son Énoncé de principes, Lobbyisme Québec insiste sur la nécessité d'établir un système de divulgation obligatoire et public des activités de lobbying, basé sur des données ouvertes et donnant accès gratuitement, en tout temps, à des informations pertinentes et vérifiables permettant à toute personne de connaître et de comprendre les activités de lobbying effectuées et d'y réagir en temps opportun (Principe 16 de l'Énoncé de principes). Pour cela, les plateformes de divulgation en ligne devraient permettre de structurer adéquatement l'information afin de faciliter la compréhension des activités de lobbying et l'analyse aux utilisateurs.

En juin 2019, l'adoption du projet de loi n° 6 a permis de confier à Lobbyisme Québec la responsabilité de concevoir et d'administrer une nouvelle plateforme simple et efficace pour remplacer l'actuel registre. Cette mesure répond aux souhaits exprimés par Lobbyisme Québec, qui recommandait dans son Énoncé de Principes de lui confier la responsabilité et l'administration du système de divulgation (Principe 18 de l'Énoncé de Principes). L'administration du registre était précédemment confiée à l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers, relevant du ministère de la Justice, qui agissait à titre de conservateur du registre des lobbyistes.

Cette mesure constitue surtout un pas important vers un allègement des contraintes réglementaires pesant sur les entités assujetties aux obligations de transparence. Elle a permis à Lobbyisme Québec d'enclencher un processus de révision du registre des lobbyistes, afin d'en améliorer le processus d'inscription et l'environnement technologique. Le commissaire au lobbyisme doit mettre en service en 2022 cette toute nouvelle plateforme destinée à pallier les lacunes technologiques de l'actuel registre des lobbyistes (encadré 2.7).

Encadré 2.7. Aperçu des améliorations du registre des lobbyistes québécois prévu au printemps 2022

Pour les **citoyens** et les **utilisateurs** du registre, la plateforme inclura plusieurs nouveautés, dont :

- Une **présentation plus claire** des mandats sous forme de fiches détaillées, incluant les lobbyistes qui le réalisent, les décideurs publics qu'ils tentent d'influencer pendant une période donnée, et les éventuelles mises à jour effectuées.
- Un **fil d'actualité** permettant aux utilisateurs de suivre les nouvelles inscriptions et donc de connaître les activités de lobbying en cours, y compris en fonction de certaines thématiques.
- Un **outil de recherche** plus performant permettant des recherches précises selon des critères prédéfinis (ex. recherche par institutions publiques, par secteur d'activités, par entité inscrite etc.).
- Une **expérience personnalisée** de l'interface avec la possibilité de créer un compte utilisateur, permettant d'enregistrer les résultats de certaines recherches, de programmer des préférences et de recevoir des notifications selon les préférences programmées.
- Une **zone d'information sur le lobbying**, comprenant de nouvelles actualités sur le lobbying, des comparaisons internationales, des annonces ou communications institutionnelles, des rapports statistiques.

Pour les **lobbyistes**, la plateforme vise à permettre une inscription plus simple et plus efficace :

- Les **mandats pourront être inscrits et modifiés rapidement et sans délai par les personnes autorisées**. Les vérifications du Commissaire se feront a posteriori, afin de permettre une transparence en temps opportun.
- Des **champs formatés de sélection** permettront de limiter la saisie manuelle d'information, tandis que d'autres seront **connectés à certaines banques de données publiques** (par exemple, le Registre des entreprises, Légis Québec, etc.) afin de favoriser la cohérence et la validité de l'information.
- Les lobbyistes auront accès à un **Espace professionnel et un Espace collectif**, incluant des processus d'assistance à la déclaration pour la rédaction, le suivi, la mise à jour et la gestion des mandats, et permettant la rédaction collective d'un mandat avant sa publication.
- Depuis leur Espace professionnel, les lobbyistes pourront gérer leurs mandats sur **un tableau de bord simplifié**, où se déploieront leur profil, leurs coordonnées, des notifications, les mandats qui les concernent ainsi que les Espaces collectifs auxquels ils sont rattachés.

Source : Commissaire au Lobbyisme du Québec, Registre des lobbyistes : aperçu des améliorations, <https://lobbyisme.quebec/registre-des-lobbyistes/aperçu-des-améliorations/>; Projet de modalités de tenue du registre des lobbyistes https://lobbyisme.quebec/fileadmin/Centre_de_documentation/Documentation_institutionnelle/projet-modalites-tenue-registre-lobbyistes.pdf

Pour définir les contours de cette nouvelle plateforme et répondre aux attentes des différentes parties prenantes, Lobbyisme Québec a mené une consultation publique sur les modalités entourant les déclarations à la future plateforme de divulgation des activités de lobbying, échelonnée sur 45 jours du 11 mai au 21 juin 2021. Au total, 15 personnes ont formulé des commentaires ou des questions, dont 4 lobbyistes-conseils, 3 lobbyistes d'entreprise, 5 lobbyistes d'organisation, 1 citoyen et 2 titulaires de charges publiques (Lobbyisme Québec, 2021^[15]). Lobbyisme Québec s'est également appuyé sur un Comité utilisateurs pour le conseiller dans l'élaboration de la future plateforme, constitué de représentants concernés par l'encadrement du lobbying au Québec, dont des lobbyistes, des titulaires de charge publiques, des journalistes et des personnes agissant à titre de citoyen (Lobbyisme Québec, s.d.^[16]). Ces efforts de participation de tous les acteurs clés constituent une bonne pratique à souligner, et contribuent à une interprétation commune des obligations de divulgation attendues. Ils permettent également à Lobbyisme Québec de mieux comprendre les facteurs qui influent sur la conformité aux obligations d'enregistrement, et d'actualiser les stratégies et mécanismes d'application en conséquence, ce qui est un principe essentiel de la Recommandation de l'OCDE (Principe 10 de la Recommandation). Surtout, ils permettent de mieux répondre aux nouvelles attentes des différentes parties prenantes mentionnées plus haut concernant la transparence et l'intégrité des activités de lobbying.

Selon les fonctionnalités annoncées et lorsqu'elle sera opérationnelle, cette plateforme constituerait l'une des meilleures pratiques en vigueur dans les pays de l'OCDE. La zone d'information sur le lobbying, similaire à la plateforme « Tout savoir sur le lobbying » actuellement mise en œuvre en France, permettra surtout de documenter la réalité pratique du lobbying. Lobbyisme Québec avait déjà mis en œuvre des efforts en ce sens, notamment :

- La publication, chaque semaine, en collaboration avec le Conservateur du registre, de statistiques sur l'évolution du nombre de lobbyistes inscrits, de lobbyistes actifs, de déclarations ou d'avis, d'entreprises et d'organisations ayant au moins un lobbyiste actif, de clients actifs et de mandats actifs.
- L'envoi d'une infolettre tous les lundis (« Info Registre Hebdo »), permettant aux utilisateurs de recevoir les plus récentes inscriptions faites au registre, et d'obtenir des informations sur les activités de lobbying menées auprès des institutions publiques parlementaires, gouvernementales et municipales.

- L'envoi d'une infolettre mensuelle traitant d'actualités en matière de lobbying (Lobbyscope).

La nouvelle plateforme permettra à Lobbyisme Québec de poursuivre ces efforts, en publiant par exemple des tableaux de bord et des systèmes de visualisation des données permettant de faciliter l'accès et la compréhension des larges volumes de données collectées dans le registre. Lobbyisme Québec pourra également utiliser les données du registre pour produire des analyses ciblées sur la réalité pratique du lobbying. En France par exemple, l'obligation de déclarer l'objectif poursuivi des activités de lobbying permet de retracer les communications d'influence effectuées sur un projet de loi (encadré 2.8).

Encadré 2.8. Analyses thématiques sur le lobbying publiées par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en France

En 2020, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a mis en œuvre une nouvelle plateforme sur le lobbying. Cette plateforme contient des fiches pratiques, des réponses aux questions fréquentes, des statistiques ainsi que des analyses thématiques élaborées à partir des données du registre.

Par exemple, la Haute Autorité a publié deux rapports faisant état des activités de lobbying déclarées sur certains projets de loi spécifiques, ce qui permet de mettre en lumière la réalité pratique du lobbying.

Source : HATVP, <https://www.hatvp.fr/lobbying>.

Le registre pourrait inclure des mécanismes d'incitation comme l'envoi de rappels aux lobbyistes concernant les obligations de divulgation

Les juridictions doivent trouver des solutions innovantes pour simplifier les mécanismes d'inscription et de divulgation, et favoriser une culture de conformité. Si l'existence d'un régime de sanctions s'avère effectivement dissuasive, la Recommandation de l'OCDE rappelle que les stratégies et mécanismes globaux de mise en œuvre devraient instaurer des incitations pour les lobbyistes, notamment des systèmes d'alerte automatique. Le fait d'envoyer des rappels automatiques aux lobbyistes et agents publics concernant les obligations de divulgation peut contribuer à limiter les risques de non-conformité (OCDE, 2021^[3]) (encadré 2.9). Un système similaire pourrait être mis en œuvre au Québec.

Encadré 2.9. Les rappels automatiques pour la sensibilisation aux délais de divulgation portent leurs fruits dans les pays de l'OCDE

Australie

Les organisations et lobbyistes inscrits reçoivent des rappels concernant les obligations de rapport de manière semestrielle, par courriel. Il est rappelé aux lobbyistes inscrits qu'ils doivent enregistrer tout changement dans les détails de leur inscription sous 10 jours ouvrés après le changement, et confirmer leurs informations sous 10 jours à compter du 31 janvier et du 30 juin de chaque année.

France

Les représentants d'intérêts reçoivent un courriel 10 jours avant la date limite de soumission des rapports annuels d'activité.

Irlande

Les lobbyistes inscrits reçoivent des alertes automatiques à la fin de chacune des trois périodes pertinentes, ainsi que des courriels de rappel de date limite. Les dates limites de soumission sont également affichées sur la page web du Registre du lobbying.

États-Unis

Le Bureau du Secrétaire de la Chambre des représentants dispose d'un service de notifications électroniques pour tous les lobbyistes inscrits. Le service les notifie par courriel des dates limites de soumission de rapports ou d'informations pertinentes concernant les procédures de divulgation. Les rappels concernant les dates limites de soumission sont également affichés sur le site web de divulgation du lobbying de la Chambre des représentants.

Source : (OCDE, 2021^[3])

La mise en œuvre de vérifications automatiques par le commissaire au lobbying pourrait s'avérer utile pour favoriser le contrôle par le public

Le recours à l'analyse de données et à l'intelligence artificielle peut faciliter la vérification et l'examen des données, notamment concernant la rubrique portant sur les objectifs poursuivis par les activités de lobbying. En France, en plus de la soumission électronique des inscriptions et rapports d'activité, incluant des fonctionnalités facilitant la divulgation, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique a mis en œuvre un mécanisme de vérification automatique au moyen d'un algorithme basé sur l'intelligence artificielle afin de détecter les défauts potentiels lors de la validation des rapports annuels d'activités de lobbying (encadré 2.10). Compte tenu des similarités existantes entre le régime d'encadrement québécois et le régime d'encadrement français en ce qui concerne la rubrique portant sur les objectifs poursuivis par les activités de lobbying, un système de vérification similaire pourrait être mis en œuvre par le commissaire au lobbying.

Encadré 2.10. Mise en œuvre d'un algorithme basé sur l'intelligence artificielle pour détecter les défauts potentiels et améliorer la qualité des rapports annuels d'activités de lobbying

En France, les lobbyistes inscrits doivent soumettre un rapport annuel d'activités à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique sous trois mois à compter de la fin de l'exercice financier du lobbyiste. Pendant l'analyse des rapports d'activités pour la période du 1^{er} juillet 2017 au 31 décembre 2017, la HATVP a noté la piètre qualité de certains rapports d'activités en raison du manque de compréhension vis-à-vis des informations attendues. Parmi les 6000 rapports d'activités analysés, plus de la moitié ne répondaient à aucun des critères attendus. Très souvent, la section décrivant les problématiques couvertes par les activités de lobbying, identifiée par leur objectif et leur domaine d'intervention, a été utilisée pour rendre compte d'évènements généraux, activités et dates de réunions spécifiques.

En janvier 2019, la HATVP a mis en œuvre une série de mécanismes pour améliorer la qualité des informations déclarées dans les rapports d'activités. Outre la mise à disposition d'un guide pratique expliquant comment remplir la section sur les activités de lobbying et l'affichage d'une fenêtre contextuelle présentant deux exemples de remplissage correct, la HATVP a mis en œuvre un algorithme basé sur l'intelligence artificielle pour identifier les manques potentiels lors de la validation du rapport d'activités et détecter les déclarations incomplètes ou ambiguës.

Source : (OCDE, 2021^[3])

Partager la responsabilité de la transparence avec les décideurs publics

La Recommandation de l'OCDE encourage les juridictions à instituer des principes, des règles et des procédures qui donnent aux agents publics des orientations claires sur les relations qu'ils sont autorisés à entretenir avec les lobbyistes (Principe 7 de la Recommandation). Cet aspect est élaboré de manière plus détaillée dans le Chapitre 3. Toutefois, ces principes pourraient inclure un partage des obligations en matière de transparence :

- Par l'entremise d'agendas publics ; ou
- De la mise en œuvre de l'empreinte législative.

Le législateur québécois pourrait considérer mettre en place des initiatives d'agendas ouverts pour certains agents publics

Comme au Québec, les mesures introduites pour la transparence par les pays attribuent généralement la tâche de la divulgation aux lobbyistes par le biais d'un registre de lobbying. Une approche alternative et potentiellement complémentaire consiste à attribuer cette responsabilité aux agents publics ciblés par les activités de lobbying, en leur exigeant de divulguer les informations concernant leurs réunions avec les lobbyistes, à travers un registre (Chili, Pérou, Slovaquie), des agendas partagés (Espagne, Royaume-Uni, Union européenne) et/ou en demandant aux agents publics d'informer leurs supérieurs de leurs réunions avec les lobbyistes (Hongrie, Lettonie, Slovaquie).

Une telle politique « d'agenda ouvert » peut inclure des informations sur les réunions d'un agent public, ainsi que leurs dates et heures, les parties prenantes rencontrées et le but de la réunion, par exemple. Dans les pays qui combinent des registres de lobbying et les agendas ouverts (ex. Royaume-Uni et Roumanie), le recoupement des agendas et des informations rapportées par les lobbyistes peuvent fournir l'occasion d'analyser qui a essayé d'influencer les agents publics et comment (encadré 2.11). Dans

d'autres pays, les agendas sont mis à disposition sur demande ou dans des circonstances particulières. En Norvège, le Médiateur a déclaré que le droit d'inspection comprend l'accès aux agendas personnels des ministres (OCDE, 2021^[3]).

Encadré 2.11. L'initiative d'agendas ouverts en Espagne

En Espagne, les agendas des élus du gouvernement sont publiés en ligne depuis 2012, sur le site du gouvernement. L'ordre du jour répertorie quotidiennement les visites et réunions auxquelles les membres du gouvernement participent. Chaque élément divulgue au moins :

- Le ministre responsable, et autre(s) ministre(s) assistant(s)
- L'heure de la rencontre
- L'organisation rencontrée ou visitée.

En octobre 2020, les bureaux des deux chambres du Parlement espagnol ont adopté un code de conduite pour les membres du Congrès et du Sénat, qui impose la publication des agendas des sénateurs et des députés, y compris leurs rencontres avec des lobbyistes / groupes d'intérêts extérieurs. Une section relative aux agendas est disponible sur la page web dédiée à chaque député.

Source : (OCDE, 2021^[3]).

Au Québec, en ce moment, la responsabilité de transparence repose uniquement sur les lobbyistes. Seul l'agenda des ministres est public et plus ou moins détaillé: les informations sont mises à jour tous les trois mois, ce qui ne permet pas un niveau adéquat de transparence en temps opportun par rapport à la date des rencontres effectuées. Le Québec pourrait donc considérer une réforme légale visant à encourager les responsables publics à publier leurs rencontres avec les représentants d'intérêts (un peu plus bas dans l'échelle, comme les directeurs de cabinet et les responsables nommés). Vu que le registre actuel des lobbyistes n'indique pas avec qui la rencontre a eu lieu au sein de l'entité publique, ni d'ailleurs si elle a vraiment eu lieu, cette information pourrait s'avérer pertinente. Sur le modèle européen, la publication de ces rencontres, et non pas de l'intégralité des agendas, pourrait être rendue obligatoire pour certains responsables publics : les membres du gouvernement, les membres de cabinets ainsi que les présidents de commissions au sein du Parlement (OCDE, 2021^[3]).

La divulgation de l'empreinte normative pourrait également venir compléter les informations contenues dans le registre des lobbyistes

La Recommandation de l'OCDE indique que les pouvoirs publics devraient également envisager de faciliter le contrôle par le public en faisant savoir qui a cherché à exercer une influence sur une loi ou une décision, par exemple en rendant public un communiqué ou une « empreinte législative » indiquant quels sont les lobbyistes qui ont été consultés lors d'initiatives législatives. En effet, outre les registres de lobbying et agendas publics, plusieurs pays proposent pour les activités de lobbying une transparence reposant sur la divulgation *a posteriori* d'informations sur la manière dont les décisions ont été prises. Les informations divulguées peuvent se présenter sous la forme d'un tableau ou d'un document répertoriant l'identité des parties prenantes entrées en contact, agents publics impliqués, l'objet et l'issue de leurs réunions, ainsi qu'une évaluation de la manière dont les éléments reçus ont été pris en compte dans la décision finale.

Au Québec, la nouvelle plateforme permettra aux lobbyistes d'indiquer un projet de loi à partir d'une liste de projets de lois provenant directement et en temps réel de la liste produite par l'Assemblée nationale. Cette évolution est un pas important dans la reconstitution de l'empreinte législative. Pour aller plus loin,

la divulgation de l’empreinte législative par les pouvoirs publics peut permettre d’indiquer si la position exprimée par les lobbyistes a été prise en compte dans la prise de décision. La Pologne et la Lettonie ont mis en œuvre de telles exigences (encadré 2.12).

Encadré 2.12. Divulgations *a posteriori* d’informations sur la manière dont les décisions sont prises en Pologne et en Lettonie

Publication d’une empreinte législative en Pologne

Pour les activités de lobbying, la Pologne propose une transparence basée sur un registre des entités exerçant des activités de lobbying professionnelles, ainsi qu’une liste des personnes enregistrées, administrée par les Chambres du Parlement (le Sejm et le Sénat). Les responsables des autorités publiques sont tenus de publier, une fois par an avant la fin du mois de février, des informations sur les actions entreprises à leur encontre par des lobbyistes.

En outre, les instructions générales du Sejm (article 201c) réglementent la publication des propositions, avis d’experts et avis juridiques soumis par les lobbyistes aux comités travaillant sur un projet de loi spécifique. Les documents sont mis à disposition sur le système d’information du Sejm. Le règlement du Sénat (article 63) spécifie en outre que le chargé de rapport d’un comité un travail sur une législation particulière est tenu de rendre compte des activités entreprises par des lobbyistes professionnels pendant le travail du comité. Il doit également présenter la position du comité vis-à-vis des propositions faites par les lobbyistes.

Lettonie

En Lettonie, les employés soumis aux exigences de transparence sont tenus d’informer leur responsable direct ou la direction de l’institution concernant toute réunion prévue avec des lobbyistes, et divulguer les informations reçues de la part des lobbyistes, y compris les intérêts qu’ils représentent, les propositions faites et la mesure dans laquelle elles ont été prises en compte.

Si une proposition exprimée par des lobbyistes est prise en compte lors de l’élaboration préliminaire ou la prise d’une décision, mention en est faite dans le document associé à la décision (récapitulatif, déclaration, lettre d’accompagnement, etc.) et, si possible, l’information est rendue accessible au public.

Source : Recherches complémentaires par le Secrétariat de l’OCDE.

Mettre en œuvre des mécanismes pour une application et un respect des obligations de divulgation efficaces

Assurer le respect des règles est particulièrement difficile lorsque les juridictions s’attaquent aux préoccupations comme la transparence des activités de lobbying. Si l’énonciation de règles claires est nécessaire, cela n’est pas suffisant pour que le dispositif soit efficace. Afin d’assurer la conformité, une dissuasion et une détection efficace des violations, la Recommandation de l’OCDE encourage les juridictions à élaborer et appliquer un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques permettant d’assurer le respect des règles, et à faire en sorte que les principaux acteurs prennent part à leur mise en œuvre (Principe 9). Ces stratégies et pratiques incluent notamment :

- L’affectation de ressources appropriées aux opérations de suivi et de contrôle.
- Une clarification concernant la responsabilité des entités concernant l’application des sanctions.

- L'application de sanctions visibles et proportionnées, incluant des sanctions financières ou administratives classiques, comme la radiation, et les poursuites pénales le cas échéant.
- La divulgation publique des infractions avérées aux obligations de divulgation.
- Des mécanismes pour sensibiliser davantage aux règles et normes attendues, pour assurer une meilleure compréhension de l'application de ces règles et de ces normes.

Le Législateur québécois devrait s'assurer que le commissaire au lobbyisme dispose de pouvoirs suffisants pour accomplir sa mission

La Recommandation de l'OCDE stipule que les pays devraient élaborer et appliquer un ensemble cohérent de stratégies et de mécanismes qui inclut l'affectation de ressources appropriées aux opérations de suivi et de contrôle. Lobbyisme Québec exerce cette fonction de surveillance et d'enquête au titre de mandataire de l'Assemblée nationale. Le commissaire au lobbyisme, personne chargée d'administrer le régime d'encadrement, jouit du statut de personne désignée de l'Assemblée nationale, nommée par un vote aux deux tiers de ses membres (article 33 de la Loi), ce qui lui permet de garantir son indépendance d'action et l'impartialité de ses décisions.

Dans son Énoncé de principes, Lobbyisme Québec recommande de préciser les attributions du commissaire au lobbyisme de façon à assurer l'indépendance de ses actions, son impartialité et l'équité de ses décisions, et prévoir l'établissement par l'Assemblée nationale de ses pouvoirs, de son mode de nomination, de remplacement et de rémunération ainsi que le mode de financement et de reddition de ses activités (Principe 22 de l'Énoncé de principes). Lobbyisme Québec recommande également de prévoir des pouvoirs et devoirs pour le commissaire au lobbyisme adaptés à sa fonction et cohérents avec ceux des autres personnes désignées de l'Assemblée nationale (Principe 23 de l'Énoncé de Principes), par exemple l'obligation, avant de commencer à exercer ses fonctions, de déclarer sous serment devant le président de l'Assemblée nationale qu'il remplira ses fonctions avec honnêteté, impartialité et justice et qu'il ne révélera pas, sans y être dûment autorisé, les renseignements obtenus dans l'exercice de ces fonctions. Ces deux propositions semblent raisonnables dans la mesure où elles permettent de baliser précisément le rôle du commissaire au lobbyisme, de renforcer les mécanismes de reddition de comptes, et de mieux aligner son mode de fonctionnement avec celui des autres personnes désignées par l'Assemblée nationale.

S'agissant de ses pouvoirs de surveillance et de contrôle, le commissaire au lobbyisme peut, en vertu de l'article 39 de la Loi, de sa propre initiative ou sur demande, faire des enquêtes s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à une disposition de la présente Loi ou du Code de déontologie. Il peut autoriser spécialement toute personne à faire ces enquêtes (en disposant de l'immunité des commissaires tel que prévu dans la Loi sur les commissions d'enquête). Le commissaire peut également agir ou autoriser toute personne à agir comme inspecteur pour vérifier l'application des dispositions de la Loi. 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 ils exercent leurs activités ou fonctions.
- Exiger des personnes présentes tout renseignement relatif aux activités ou fonctions exercées par le lobbyiste ou par le titulaire de la 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 fonctions exercées par le lobbyiste ou par le titulaire d'une charge publique (Article 44 de la Loi).

Dans leurs entretiens avec l'OCDE, les équipes de Lobbyisme Québec ont indiqué disposer de ressources suffisantes pour mener à bien les fonctions qui lui sont actuellement confiées par la Loi. Pour l'exercice financier 2020-2021, Lobbyisme Québec dispose d'un budget comportant des crédits totaux de

5 920 362 CAD et un budget de dépenses de 4 154 039 CAD. Les membres du personnel du commissaire sont nommés conformément à la Loi sur la fonction publique (tableau 2.6).

Tableau 2.6. Structure et nombre d'employés de Lobbyisme Québec

Direction	Nombre d'employés en date du 4 mars 2022
Bureau du commissaire au lobbyisme	7
Direction de la vérification et des enquêtes	12
Direction des affaires institutionnelles et des communications	13*
Direction des affaires juridiques et du service la clientèle	12
Total	44

* Excluant la directrice, qui est déjà comptabilisée dans le Bureau du commissaire et comptant trois postes en cours de dotation.

Source : Informations transmises par Lobbyisme.

Lobbyisme Québec recommande de maintenir pour le commissaire au lobbyisme et les personnes qu'il désigne les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête ainsi que les pouvoirs d'enquête, de vérification et d'inspection, tout en allant plus loin et en introduisant le pouvoir de faire des demandes péremptoires de produire des renseignements (Principe 24 de l'Énoncé de principes). Actuellement, les enquêteurs doivent, si la personne ou l'entité interrogée refuse de lui faire parvenir certains documents par voie électronique, se déplacer et obligatoirement consulter sur place les documents en question. Pour cette raison, Lobbyisme Québec juge que ce pouvoir de demande péremptoire, qui se retrouve dans d'autres juridictions canadiennes comme en Ontario et en Colombie-Britannique, pourrait améliorer l'efficacité de ses processus d'enquête.

Enfin, le Commissaire a également recommandé de prescrire par règlement des exigences de conservation d'informations pertinentes aux activités de lobbyisme accomplies, à des fins de vérification ou d'enquête (Principe 13 de l'Énoncé de Principes). Le Commissaire prend exemple sur d'autres législations québécoises, pour lesquelles il existe un pouvoir réglementaire permettant d'exiger la conservation de documents qui sont liés directement aux activités visées et s'appuie sur la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*.

La majorité des parties prenantes rencontrées par l'OCDE se sont déclarées favorables à un renforcement des pouvoirs du commissaire au lobbyisme afin qu'il puisse mener à bien ses missions. Il appartiendra au législateur québécois de s'assurer, à la lumière de l'expérience accumulée au cours des vingt dernières années, que Lobbyisme Québec et le commissaire au lobbyisme ont suffisamment de pouvoirs d'enquête et de contrôle.

La Loi pourrait mettre en œuvre des sanctions au niveau des entités pour favoriser une culture de conformité au sein de celles-ci

La Loi prévoit un éventail de sanctions disciplinaires et pénales en cas d'infraction. En premier lieu, lorsqu'il constate qu'un lobbyiste manque de façon grave ou répétée aux obligations qui lui sont imposées par la Loi ou par le Code de déontologie des lobbyistes, le commissaire au lobbyisme peut interdire l'inscription de ce lobbyiste sur le registre des lobbyistes ou ordonner la radiation de toute inscription relative à ce lobbyiste sur ce registre, pour une durée maximale d'un an.

En deuxième lieu, une série de sanctions pénales peut être appliquée selon la nature de l'infraction. Le régime de sanctions pénales de la Loi permet de punir certains actes, comme exercer des activités de lobbying sans être inscrit au registre. La Loi prévoit aussi plusieurs autres situations pour lesquelles un lobbyiste peut se retrouver en contravention, comme une inscription tardive ou l'omission involontaire de certains renseignements dans la déclaration du mandat au registre (tableau 2.7). Enfin, la Loi prévoit

depuis 2019 un délai de prescription de trois ans de la date où le poursuivant (le Directeur des poursuites criminelles et pénales) a eu connaissance de l'infraction, jusqu'à un maximum de sept ans après la date de la perpétration de cette infraction. Auparavant la prescription était d'un an au total, ce qui, selon Lobbyisme Québec, rendait impossible de compléter les enquêtes et d'émettre les constats d'infraction avant son expiration. Cette évolution positive était souhaitée par le Commissaire dans son principe 27, « établir un régime de prescription adapté à la nature des infractions prévues par la loi et cohérent avec les régimes similaires existant au Québec » (Principe 27 de l'Énoncé de principes). Elle était également recommandée par la Commission Charbonneau.

Tableau 2.7. Sanctions pénales pour manquements aux obligations de la Loi

Type d'infraction	Sanction
Contrevenir à une disposition concernant l'inscription au registre ou certaines interdictions prescrites par la Loi	Amende de 500 CAD à 25 000 CAD.
Présenter au registre des lobbyistes une déclaration ou un avis contenant un renseignement qu'elle sait faux ou trompeur	Amende de 500 CAD à 25 000 CAD.
Entraver l'action du commissaire au lobbyisme ou d'une personne qu'il autorise dans l'exercice d'un pouvoir d'enquête	Amende de 500 CAD à 25 000 CAD.
Contrevenir à une disposition du code de déontologie	Amende de 500 CAD à 25 000 CAD.
Exercer ses activités en contravention d'une décision du commissaire au lobbyisme interdisant son inscription sur le registre des lobbyistes ou ordonnant la radiation des inscriptions qui le concernent sur ce registre	Amende de 5 000 CAD à 25 000 CAD.

Source : (Légis Québec, 2002^[10]).

La recommandation de mettre en œuvre les sanctions disciplinaires et pénales au niveau des entités, et non seulement au niveau des individus, pour favoriser une culture de conformité au sein de celles-ci est un corollaire des principes 9 et 10 proposés par Lobbyisme Québec, qui visent à introduire dans la Loi des principes de bonne gouvernance et de suivi des activités de lobbying au niveau des entités, qui se verraient tenues responsables des éventuels manquements des lobbyistes internes pour les activités de lobbying effectuées en leur nom.

La Loi pourrait conférer au Commissaire un pouvoir de sanctions administratives pécuniaires

Selon les termes de la Loi actuelle, même si le commissaire au lobbyisme constate une infraction administrative, il doit tout de même transmettre son rapport au Directeur des poursuites criminelles et pénales. Lobbyisme Québec a émis le souhait de maintenir un régime de sanctions pénales et disciplinaires et d'introduire un régime de sanctions administratives pécuniaires, proportionnelles et adaptées à la nature et à la gravité des infractions, permettant la gradation des sanctions et leur publicité lorsque jugé pertinent pour l'application de la loi (Proposition 25 de l'Énoncé de principes). Lobbyisme Québec avait également émis le souhait d'avoir la capacité d'imposer une formation obligatoire pour tout représentant d'intérêts (Proposition 26). Plusieurs élus parlementaires et municipaux interrogés par l'OCDE se sont montrés favorables à l'instauration d'un tel pouvoir de sanctions administratives pour le Commissaire, puisque cela permettrait de désengorger le système de justice et d'adapter la nature de la sanction associée à une infraction, en fonction de sa gravité ou de la récidive. Certaines juridictions canadiennes encadrant le lobbying prévoient l'imposition de sanctions administratives aux lobbyistes qui manquent à leurs obligations.

En effet, les sanctions administratives pécuniaires contribuent également à favoriser la conformité et résoudre des cas de retard de soumission ou de défaut d'inscription. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur le lobbying en Irlande, la Commission des normes dans la fonction publique se concentre sur l'encouragement à la conformité à la législation par des interactions avec les inscrits afin de résoudre toute

non-conformité, y compris par l'émission d'amendes forfaitaires portant sur les retards de rapport, avant de procéder à une action en justice. La Commission a conclu qu'une communication accrue et des activités d'information auprès des lobbyistes inscrits en début de processus ont permis de réduire le nombre de dossiers concernés par des procédures judiciaires en 2018. La majorité des lobbyistes se conforment à leurs obligations lorsqu'ils sont contactés par l'unité d'investigation (encadré 2.13).

Encadré 2.13. Sanctions pécuniaires par la Commission des normes dans la fonction publique d'Irlande

En Irlande, la Partie 4 de la Loi sur le lobbying de 2015, portant sur la mise en application des dispositions légales, confère à la Commission des normes dans la fonction publique l'autorité de mener des investigations sur de potentielles infractions à la Loi, d'engager des procédures judiciaires et d'émettre des amendes forfaitaires de 200 EUR pour les retards de soumission de rapports de lobbying.

La Commission révise tous les enregistrements pour s'assurer que toutes les personnes tenues de s'inscrire l'ont fait, et ce selon toutes les conditions requises. La Commission peut également enjoindre à un lobbyiste inscrit à fournir des informations supplémentaires ou corrigées si elle considère que les informations d'une inscription sont incomplètes, inexactes ou ambiguës.

La Commission a constitué une Unité des plaintes et investigations pour gérer les enquêtes et procédures judiciaires, et mis en place des procédures d'investigation pour les non-conformités portant sur les activités de lobbying n'ayant pas fait l'objet d'un rapport et exercées par des personnes enregistrées ou non, ainsi que les non-conformités portant sur les rapports d'activités de lobbying manquants ou soumis en retard :

- Les activités de lobbying non enregistrées sont supervisées sur la base d'informations ouvertes, telles que celles publiées dans les médias, du registre, et des plaintes ou autres informations reçues par la Commission.
- Les retards de soumission provenant de personnes enregistrées sont supervisés sur la base d'informations issues du registre du lobbying en fonction du nombre de non-soumissions ou de retards constatés à l'issue de chaque date limite de soumission. Le registre en ligne est conçu pour assurer que les amendes forfaitaires soient émises automatiquement à toute personne soumettant un rapport en retard concernant des activités de lobbying. Si le paiement n'est pas effectué à la date prescrite, la Commission engage une procédure judiciaire pour traiter l'infraction que constitue le retard de soumission.

Comme observé dans les rapports annuels de la Commission, dans la majorité des cas, la conformité est réglée à réception de la notification. En 2017, aucune condamnation ni aucune investigation n'a été entreprise, puisqu'il s'agissait de l'année d'entrée en vigueur des dispositions. En 2018, 26 investigations ont été initiées pour collecter des informations concernant certaines activités de lobbying non enregistrées ou n'ayant pas fait l'objet d'un rapport : 13 d'entre elles ont été interrompues (la personne ayant régularisé la situation) et 13 étaient encore en cours à la fin de l'année.

La Commission a noté que le nombre d'amendes forfaitaires émises sur les trois périodes pertinentes de 2018 (270) s'est avéré considérablement inférieur à 2017 (619), indiquant une amélioration considérable de la conformité aux délais impartis.

Source : (OCDE, 2021^[3]).

En France, les premières activités de mise en conformité et d'application de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ont posé question quant à la pertinence des sanctions prévues par la loi. Les représentants d'intérêts ne se conformant pas à leurs obligations de rapport s'exposent à une sanction

pénale pouvant atteindre un an d'emprisonnement et une amende de 15 000 EUR. La sanction est similaire en cas de non-conformité à des obligations déontologiques. Le montant maximal de ces amendes est supérieur pour les personnes morales. La HATVP a conclu que le choix des sanctions pénales ne constituait pas nécessairement la solution la plus appropriée pour sanctionner les infractions, en raison des procédures longues et laborieuses, et conduisant à un jugement probablement perçu comme léger par la personne concernée. Elle a également conclu que le montant maximal des amendes encourues pour les personnes morales (75 000 EUR) reste négligeable pour les grandes entreprises. La portée de la sanction est en outre affaiblie par la difficulté à établir l'élément intentionnel de l'infraction. La HATVP a recommandé la mise en œuvre d'un système de sanctions administratives gradué lui permettant d'apporter une réponse rapide et proportionnée par l'application de sanctions financières directes (HATVP, 2021^[17]).

La Loi pourrait permettre de rendre publics certains renseignements susceptibles d'éclairer les citoyens lorsque des manquements sont constatés

Dans son Principe 24, Lobbyisme Québec recommande de rendre publics certains rapports et certaines recommandations ou sanctions, lorsque jugé pertinent pour l'application de la Loi. En effet, La Loi québécoise prévoit peu de dispositions permettant au commissaire de rendre publics des renseignements en matière de sanctions et de dissuader les représentants d'intérêts qui contreviennent à la Loi. S'agissant des sanctions disciplinaires, le commissaire au lobbying n'est pas autorisé à divulguer la nature de l'infraction ayant généré cette sanction, ce qui ne permet pas au citoyen de savoir la faute et les motifs de la décision. S'agissant des poursuites pénales, lorsqu'une personne plaide coupable à une contravention à la Loi avant qu'un dossier de cour ne soit ouvert, cet élément ne fait l'objet d'aucune publication, ce qui peut servir les lobbyistes contrevenants qui peuvent poursuivre leurs activités sans que leurs manquements soient rendus publics.

La publication de certaines décisions concernant les infractions existe néanmoins dans d'autres juridictions internationales comme en France, ainsi que dans d'autres juridictions canadiennes comme l'Alberta, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, ainsi que pour la juridiction fédérale. Ces dernières doivent soumettre les rapports d'enquête à leurs assemblées législatives respectives. L'Ontario et le Yukon peuvent également rendre publique l'identité de la personne visée et dévoiler la nature de l'infraction commise. La mise en œuvre de telles dispositions dans ces juridictions a montré que ces mécanismes peuvent s'avérer particulièrement efficaces pour favoriser la conformité.

La Loi pourrait donner davantage de pouvoirs de sensibilisation au Commissaire pour assurer la conformité

La Recommandation de l'OCDE encourage la mise en œuvre de mécanismes pour sensibiliser davantage aux règles et normes attendues, pour assurer une meilleure compréhension de l'application de ces règles et de ces normes et pour pouvoir traiter efficacement les informations communiquées sur les activités de lobbying ainsi que les plaintes du public (Principe 9 de la Recommandation). Dans son Énoncé de Principes, Lobbyisme Québec recommande de renforcer les pouvoirs de sensibilisation du commissaire, notamment :

- De prévoir un pouvoir du commissaire d'émettre des avis interprétatifs, des lignes directrices et des ordonnances visant l'interprétation, l'application et le respect de la Loi, ainsi qu'un pouvoir de dispense à l'égard de la publication d'informations relatives à des activités de lobbying lorsque leur divulgation peut être préjudiciable à un individu, une entité ou une institution publique (Principe 28 de l'Énoncé de principes).
- Introduire spécifiquement une mission d'éducation pour le commissaire au lobbying et lui donner l'obligation d'offrir aux institutions publiques, aux représentants d'intérêts et aux citoyens un programme et des outils de formation et d'éducation sur le régime d'encadrement établi par la loi (Principe 30 de l'Énoncé de principes).

- Introduire un régime de formation continue des représentants d'intérêts externes et la responsabilité, pour toute entité inscrite, d'offrir une telle formation à ses représentants d'intérêts internes (Principe 31 de l'Énoncé de principes).

Les parties prenantes interrogées pour les besoins de ce rapport ont confirmé les efforts déjà fournis par Lobbyisme Québec pour sensibiliser les lobbyistes à leurs obligations. Le service à la clientèle de Lobbyisme Québec, offre par exemple des formations générales et spécifiques, assurer une présence régulière dans des congrès, salons et conférences, propose un ensemble de lignes directrices sur son site web (documents explicatifs et de référence), et diffuse des informations via plusieurs infolettres (Lobbyscope et Info Registre Hebdo) (tableau 2.8).

Tableau 2.8. Actions de sensibilisation menée par Lobbyisme Québec

	Statistiques 2019-2020	Statistiques 2020-2021
Formations offertes (ciblées et générales à date fixe)	58	43
Personnes rencontrées dans le cadre de ces formations (titulaires de charges publiques, lobbyistes, citoyens)	2 347	1 068
Présence dans un congrès	5	1
Articles publiés dans des médias spécialisés	N/A	3
Campagne publicitaire	N/A	1
Destinataires de l'infolettre	9 413	9 509
Institutions publiques accompagnées dans l'élaboration ou la mise à jour de documents visant à encadrer la pratique du lobbying	N/A	3
Communiqué de presse	6	1
Abonnés aux envois hebdomadaires des nouvelles inscriptions au registre des lobbyistes (Info Registre Hebdo)	650	645
Visiteurs sur le site Web	29 823	40 352
Nouveaux abonnés à nos comptes Facebook, LinkedIn et Twitter	N/A	121

Source : Informations fournies à l'OCDE par Lobbyisme Québec.

Les propositions de Lobbyisme Québec semblent cohérentes avec l'objectif recherché et répondent à un réel besoin exprimé par différentes parties prenantes, notamment les lobbyistes assujettis à la Loi. De telles mesures existent également dans d'autres juridictions. Par exemple, la Loi sur le Lobbying de l'État de New York prévoit un régime de formation continue pour tous les lobbyistes inscrits (Encadré 2.14).

Encadré 2.14. Formation continue des lobbyistes dans l'État de New York

Dans l'État de New York, la Commission sur l'éthique (*New York State Joint Commission on Public Ethics*), en charge de l'application de la Loi sur le lobbying, fournit un cours de formation en ligne pour les personnes enregistrées en tant que lobbyistes. Le programme du cours inclut un rappel des lois et règlements de l'État de New York concernant l'éthique dans la loi sur les fonctionnaires, la loi électorale, la loi législative, des résumés d'avis consultatifs rendus par la Commission sur l'éthique concernant le régime de divulgation, ainsi que des exemples d'application pratique de ces lois et principes.

Chaque personne enregistrée comme lobbyiste doit suivre ce cours de formation dans les 60 jours suivant l'enregistrement initial et au moins une fois au cours de toute période de trois ans pendant laquelle elle est enregistrée comme lobbyiste.

Source : New York State Joint Commission on Public Ethics, Ethics for Lobbyists Training, <https://jcope.ny.gov/ethics-lobbyists-training>

Permettre un réexamen efficace de la Loi

La Recommandation de l'OCDE stipule que les pays devraient réexaminer périodiquement l'application de leurs règles et lignes directrices relatives au lobbying et procéder aux ajustements nécessaires à la lumière de l'expérience acquise. Cela permet d'identifier les forces, mais également les failles et défauts de mise en œuvre à combler pour répondre aux attentes du public en évolution vis-à-vis de la transparence dans les processus décisionnels et assurer que la réglementation prenne en compte les multiples manières dont les intérêts peuvent influencer les processus d'élaboration de politiques (Principe 10 de la Recommandation). Dans cette perspective, il est important que toute loi ou réglementation sur le lobbying inclue un mécanisme de révision périodique.

La Loi pourrait inclure un mécanisme de révision périodique afin de répondre aux évolutions du lobbying

La révision régulière des règles et lignes directrices de lobbying établies, ainsi que leur mise en œuvre et l'application de sanctions dans la pratique, contribue à renforcer la structure générale d'encadrement du lobbying et à améliorer la conformité. Au Québec, la procédure de révision prévue dans la Loi ne prévoyait qu'un seul examen cinq ans après son entrée en vigueur. À ce titre, Lobbyisme Québec propose d'établir un processus périodique et obligatoire de révision de la loi ainsi qu'un mécanisme de représentation et de consultation permettant au commissaire de formuler, en temps opportun, des recommandations auprès d'une commission ou de toute instance appropriée relevant de l'Assemblée nationale (Principe 34 de l'Énoncé de principes). Le législateur québécois pourrait s'inspirer de la loi irlandaise, qui incorpore des dispositions pour un mécanisme de révision régulière (encadré 2.15).

Encadré 2.15. Révision régulière de la Loi sur le lobbying en Irlande

La section 2 de la Loi sur le lobbying dicte la réalisation de révisions régulières sur les opérations de la Loi. La première révision de la Loi a eu lieu en 2016. Le rapport prend en compte les informations reçues de la part des acteurs majeurs, y compris de personnes exerçant des activités de lobbying et organes les représentant. Aucune recommandation n'a été faite par le gouvernement pour l'amendement de la Loi sur le lobbying. Les révisions suivantes doivent avoir lieu tous les trois ans.

Le premier rapport a constaté un niveau élevé de conformité aux exigences législatives. Les lobbyistes ont souligné le besoin d'une éducation, de directions et d'une assistance supplémentaires, conduisant la Commission à réviser ses activités de communication et d'instruction auprès des lobbyistes.

Dans sa soumission à la première révision de l'opération de la Loi, la Commission a recommandé que la non-observation des périodes d'interdiction temporaire de nomination à certains postes doit être considérée comme une infraction par la Loi. Elle a également mis l'accent sur le manque de pouvoir vis-à-vis de la mise en application des dispositions de la Loi relatives aux périodes après emploi ou pour l'application de sanctions aux personnes enfreignant ces dispositions.

Le Code de conduite applicable aux personnes exerçant des activités de lobbying, ayant pris effet le 1^{er} janvier 2019, sera également révisé tous les trois ans.

Source : (OCDE, 2021^[3]).

Propositions d'actions

Afin de mettre en œuvre une transparence des activités de lobbying fondée sur la pertinence de l'information déclarée, et d'être le plus possible en harmonie avec les meilleures pratiques internationales, l'OCDE recommande au Québec de considérer les propositions suivantes.

Clarifier les modalités d'enregistrement et de divulgation pour les acteurs concernés

- La Loi pourrait préciser que l'inscription au registre dans les délais impartis devrait être un prérequis à toute activité de lobbying.
- La Loi pourrait réduire et harmoniser les délais d'enregistrement pour tous les lobbyistes.
- Le registre devrait confier l'obligation d'enregistrement aux entités et non aux individus, tout en incluant l'identité de chaque lobbyiste.
- La Loi pourrait confier la possibilité aux entités d'assumer la responsabilité de déclarer les activités de lobbying effectuées par les entités qui en sont membre.
- L'inscription des organismes à but non lucratif ne devrait pas indiquer le nom des bénévoles effectuant des activités de lobbying.

Renforcer le contenu des informations déclarées au registre

- Le législateur québécois pourrait prendre en compte les attentes des différentes parties prenantes pour délimiter un régime de divulgation pertinent.
- Les obligations déclaratives ne répondent qu'imparfaitement aux objectifs de transparence de la Loi et gagneraient à être précisées pour inclure l'objectif poursuivi et la décision précise visée.
- La Loi pourrait prévoir un suivi des activités en mettant en œuvre une divulgation régulière afin d'assurer en temps opportun l'accès aux informations sur le lobbying.

Maximiser l'environnement technologique du registre des lobbyistes comme vecteur de transparence et de redevabilité

- Lobbyisme Québec pourrait maximiser l'usage de la nouvelle plateforme pour rendre plus visible la réalité pratique du lobbying.
- Le registre pourrait inclure des mécanismes d'incitation comme l'envoi de rappels aux lobbyistes concernant les obligations de divulgation.
- La mise en œuvre de vérifications automatiques par Lobbyisme Québec pourrait s'avérer utile pour favoriser le contrôle par le public.

Partager la responsabilité de la transparence avec les décideurs publics

- Le législateur québécois pourrait considérer mettre en place des initiatives d'agendas ouverts pour certains agents publics.
- La divulgation de l'empreinte normative pourrait également venir compléter les informations contenues dans le registre des lobbyistes.

Mettre en œuvre des mécanismes pour une application et un respect des obligations de divulgation efficaces

- Le Législateur québécois devrait s'assurer que le commissaire dispose de pouvoirs suffisants pour accomplir ses missions.

- La Loi pourrait mettre en œuvre des sanctions au niveau des entités pour favoriser une culture de conformité au sein de celles-ci.
- La Loi pourrait conférer au Commissaire un pouvoir de sanctions administratives pécuniaires.
- La Loi pourrait permettre de rendre publics certains renseignements susceptibles d'éclairer les citoyens lorsque des manquements sont constatés.
- La Loi pourrait donner davantage de pouvoirs de sensibilisation au commissaire pour assurer la conformité.

Permettre un réexamen efficace

- La Loi pourrait inclure un mécanisme de révision périodique afin de répondre aux évolutions du lobbying.

Références

- Ceres (2021), *Shareholders approve a climate lobbying proposal at Delta, continuing a winning streak that shows the importance of Paris-aligned climate policy*, <https://www.ceres.org/news-center/press-releases/shareholders-approve-climate-lobbying-proposal-delta-continuing-winning>. [7]
- Commissariat au Lobbying du Canada (2021), *Améliorer la Loi sur le lobbying. Recommandations préliminaires. Mémoire fourni en réponse à une demande du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des Communes*, <https://lobbycanada.gc.ca/media/1939/leg-improving-the-lobbying-act-submission-preliminary-recommendations-2021-02-12-fr.pdf>. [5]
- Commissariat au Lobbying du Canada (2020), *Rapport annuel 2019-20*, <https://lobbycanada.gc.ca/en/reports-and-publications/annual-report-2019-20/>. [12]
- Glass Lewis (2021), *2020 Proxy Season Review*, <https://glasslewis.com/wp-content/uploads/2021/09/Shareholder-Proposals-2021-Proxy-Season-Review.pdf>. [9]
- HATVP (2021), *L'encadrement de la représentation d'intérêts. Bilan, enjeux de l'extension du répertoire à l'échelon local et propositions*, https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2021/11/HATVP_Rapport_lobbying_web_2021-VF.pdf. [17]
- Légis Québec (2002), *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.*, <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/t-11.011>. [10]
- Lobbyisme Québec (2021), *Consultation sur les modalités entourant les déclarations à la future plateforme de divulgation des activités de lobbyisme*, https://lobbyisme.quebec/salleepresse/consultation-sur-les-modalites-entourant-les-declarations-a-la-future-plateforme-de-divulgation-des-activites-de-lobbyisme/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=4c50ea7b5cd2e2eb6d6581. [15]
- Lobbyisme Québec (2019), *Projet de modalités de tenue du registre des lobbyistes*, https://lobbyisme.quebec/fileadmin/Centre_de_documentation/Documentation_institutionnelle/projet-modalites-tenue-registre-lobbyistes.pdf. [6]
- Lobbyisme Québec (2019), *Simplicité, Clarté, Pertinence, Efficacité. Réforme de l'encadrement du lobbyisme*, https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/Centre_de_documentation/Documentation_institutionnelle/2019-06-13_Enonce-principes-CLQ.pdf. [14]
- Lobbyisme Québec (2017), *La révision de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Le temps est à l'action. Amendements proposés au projet de loi no 56*, https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/user_upload/128_presentation_des_amendements_au_projet_de_loi_no_56.pdf. [13]
- Lobbyisme Québec (2012), *Avis 2012-01 du Commissaire. L'objet des activités de lobbyismes, les institutions publiques visées et la période couverte par les activités*, https://lobbyisme.quebec/wp-content/uploads/2021/07/Avis_2012_01.pdf. [11]

- Lobbyisme Québec (s.d.), *Comité consultatif de Lobbyisme Québec*, <https://lobbyisme.quebec/propres/organisation/comite-consultatif-du-commissaire-au-lobbyisme-du-quebec/#:~:text=Ce%20comit%C3%A9%20vise%20%C3%A0%20faire,et%20du%20commissaire%20au%20lobbyisme.> [16]
- OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>. [3]
- OCDE (2017), « Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert », *Instruments juridiques de l'OCDE. OECD/LEGAL/0438*, pp. 1-10. [1]
- OCDE (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en>. [4]
- OCDE (2010), *Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0379> (consulté le 6 novembre 2020). [2]
- Principles for Responsible Investment (2018), *Converging on Climate Lobbying. Aligning Corporate Practice Within Investor Expectations*, https://www.unpri.org/Uploads/g/v/q/PRI_Converging_on_climate_lobbying.pdf. [8]

Note

¹ Ces lobbyistes incluent des lobbyistes exerçant au sein d'entreprises, de cabinets de conseil et d'ONG.

3

Une culture qui favorise une interaction avec intégrité entre agents publics et lobbyistes au Québec

Ce chapitre revoit le cadre d'intégrité québécois de la perspective des interactions entre les agents publics (les titulaires de charge publique) et les lobbyistes. D'une part, le cadre d'intégrité pour les agents publics offre l'opportunité de compléter la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Pour cela, le chapitre fournit des recommandations sur la manière dont le cadre d'intégrité pourrait être clarifié et renforcé concernant les obligations des agents publics. D'autre part, le chapitre aborde le Code de déontologie des lobbyistes comme point de départ à la promotion d'un engagement responsable.

Introduction

La réforme du cadre législatif (chapitre 1) ainsi qu'une amélioration de la transparence permettant un meilleur contrôle du public sur le processus d'élaboration des politiques (chapitre 2) constituent des éléments clés pour réguler le lobbying et combattre les risques d'influence indue et l'iniquité dans le pouvoir d'influence.

Au-delà de ces réformes, il est impératif de promouvoir une culture d'intégrité dans les interactions entre les agents publics et les lobbyistes au sens plus large et avoir une vision stratégique du système. En effet, les lois et réglementations seront toujours incomplètes et n'arriveront jamais à couvrir toutes les zones grises et pratiques d'influence, aussi bien qu'elles aient été élaborées. D'où l'importance de voir les interactions entre représentants d'intérêts et agents publics aussi comme un champ d'éthique appliquée, où le bon sens et la boussole éthique interne doivent jouer un rôle des deux côtés.

La *Recommandation de l'OCDE sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying* stipule que les pays devraient favoriser une culture d'intégrité dans les organismes publics et dans la prise de décision publique en établissant des règles et lignes directrices claires régissant le comportement des agents publics (Principe 7 de la Recommandation). La Recommandation indique également que les lobbyistes devraient respecter des normes de professionnalisme et de transparence ; il leur incombe également de favoriser dans leurs activités une culture de transparence et d'intégrité (Principe 8 de la Recommandation).

Ceci exige, d'une part, l'établissement de règles et de directives de conduite claires pour les agents publics. D'autre part, les lobbyistes eux-mêmes peuvent contribuer à garantir l'intégrité de leur engagement auprès des agents publics grâce à des mécanismes d'autorégulation, tels qu'un code de conduite et un système de contrôle et d'application.

Renforcer le cadre d'intégrité applicable aux agents publics

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

En particulier, le Québec pourrait donc fortifier le cadre d'intégrité actuel en considérant les mesures suivantes qui seront détaillées dans les sections suivantes :

- Clarifier et si nécessaire établir ou renforcer des normes d'intégrité spécifiques pour les agents publics et le comportement attendu vis-à-vis des activités de lobbying.
- Intensifier la sensibilisation et la formation des agents publics quant aux standards, aux défis et aux risques liés au lobbying, en particulier en incluant le sujet de façon plus explicite dans les formations déontologiques, notamment au niveau municipal.
- Donner aux répondants et conseillers en éthique la responsabilité et la faculté de répondre aux doutes des agents publics liés à la Loi et aux risques liés aux pratiques du lobbying.

Les recommandations suivantes souligneront par ailleurs l'importance de la coordination entre Lobbyisme Québec, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), le Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale et la Commission municipale du Québec. Bien que ces instances sont déjà en contact et partagent des informations, l'institutionnalisation d'un mécanisme de coordination régulier entre elles pourraient contribuer à une vision plus stratégique des défis liés au lobbying, permettre d'assurer une coopération et coordination constructive durable, permettre de développer des initiatives conjointes et rendre plus explicite le lien avec d'autres initiatives visant à améliorer la transparence et l'intégrité, telles que, par exemple, le Plan d'action du Québec favorisant un gouvernement ouvert 2021-2023.

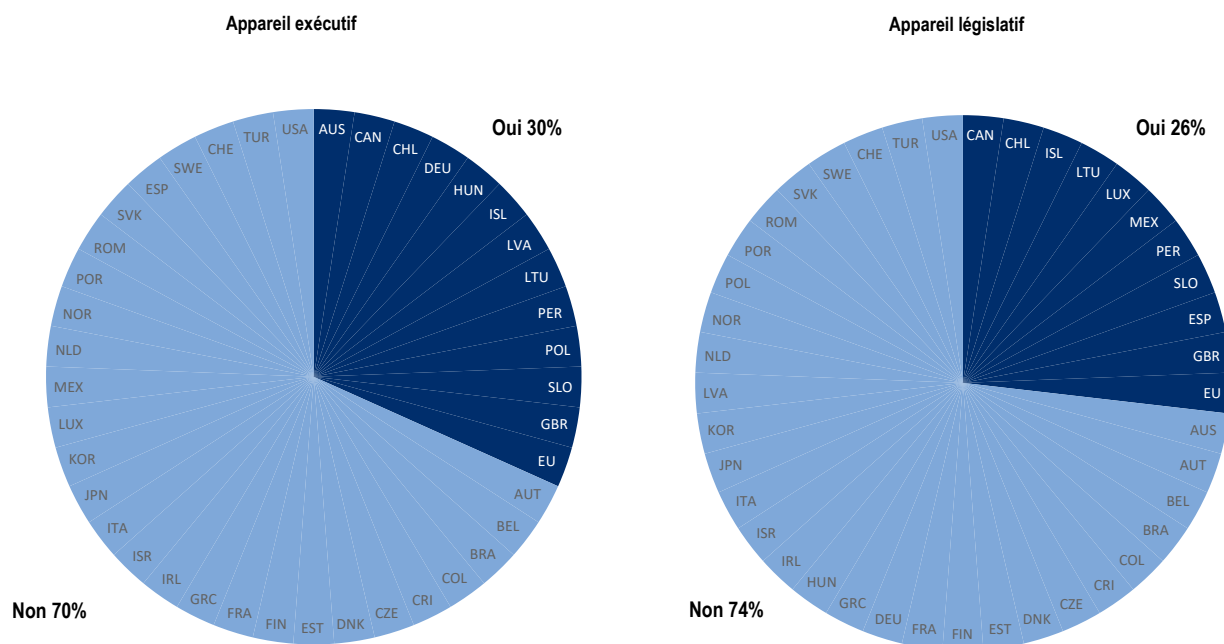
Clarifier et si nécessaire établir ou renforcer des normes d'intégrité spécifiques pour les agents publics et le comportement attendu vis-à-vis des activités de lobbying

Dans l'ère des réseaux sociaux et de la surabondance d'informations et où les allers-retours entre les secteurs privés et publics sont courants, les agents publics sont constamment exposés au regard et à la critique du public, risquant de voir leur réputation s'effondrer chaque fois qu'une intervention est mal perçue ou mal interprétée. Les agents publics ont donc besoin plus que jamais d'un cadre d'intégrité adapté aux risques spécifiques du lobbying et des autres pratiques visant à exercer une influence. Si les règles relatives à la gestion des conflits d'intérêts, aux cadeaux, invitations et repas sont solides, les normes, directives et renforcements de capacités propres aux activités de lobbying et autres pratiques d'influence peuvent être améliorés.

Malgré l'orientation de la Recommandation de l'OCDE, seuls quelques pays ont développé des standards spécifiques pour les agents publics concernant leurs interactions avec des lobbyistes (graphique 3.1). Au niveau fédéral, le Canada fait partie des pays qui ont inclus des standards à ce sujet, notamment dans le Guide du premier ministre sur un gouvernement ouvert et responsable pour les ministres et les ministres d'État (Premier ministre du Canada, 2015^[1]). Le Guide met clairement en relation les activités de financement et les rapports avec les lobbyistes avec l'obligation des ministres et des secrétaires parlementaires d'éviter tout conflit d'intérêt, toute apparence de conflit d'intérêts et toute situation pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts (Annexe B du guide, voir aussi l'encadré 3.1 plus bas). Aussi, le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* de la Chambre des communes et le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* mentionnent que les députés ou sénateurs ne peuvent se prévaloir de leur charge pour « influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille ou encore, d'une façon irrégulière/indue, ceux de toute autre personne ou entité. »

Graphique 3.1. Plus de standards sont nécessaires pour les agents publics sur leurs interactions avec les lobbyistes

Obligations et normes de conduite spécifiques liées aux activités de lobbying pour les agents publics



Source : (OCDE, 2021^[2]).

Selon le type de document dans lequel les standards sont inclus, les normes pour les agents publics et leurs interactions avec les lobbyistes peuvent inclure, par exemple :

- Le devoir de traiter les lobbyistes sur un pied d'égalité en leur accordant un accès juste et équitable.
- L'obligation de refuser les rencontres avec les lobbyistes non enregistrés.
- L'obligation de signaler les violations aux autorités compétentes.
- L'obligation d'enregistrer leurs rencontres avec des lobbyistes (voir Chapitre 2 sur les agendas publics).

Au Québec, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* a été adoptée pour encadrer les activités de lobbyisme et les rendre plus transparentes. Cette loi s'applique donc principalement aux lobbyistes, pas aux agents publics. Néanmoins, il est important de clarifier les obligations et les attentes vis-à-vis du comportement des agents publics qui peuvent être ciblés par des initiatives d'influence.

En plus, le *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique* ainsi que la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise* consolident les règles déontologiques et réaffirment les valeurs fondamentales en matière d'éthique. Pour les membres de l'Assemblée nationale, s'applique le *Code d'éthique et de déontologie*; celui-ci s'étend d'ailleurs aussi aux ministres et aux membres du personnel politique. Pour les municipalités, il existe la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*. Cependant, ces orientations déontologiques ne contiennent pas de références explicites quant à la conduite attendue et désirée de la part des agents publics au sujet du lobbying. Seul le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale stipule qu'un « député ne peut exercer des activités de lobbyisme au sens de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. »

Lobbyisme Québec, en coordination avec le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), le Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale et la Commission municipale du Québec, pourrait

développer du matériel de sensibilisation tel que des brochures ou des guides destinés aux agents publics concernant les standards et les bonnes pratiques. L'Annexe B du Guide du premier ministre sur un gouvernement ouvert et responsable pour les ministres et les ministres d'État fédéral canadien pourrait servir d'inspiration et de base pour développer ce genre d'orientation (encadré 3.1).

Encadré 3.1. Les activités de financement et les rapports avec les lobbyistes : pratiques exemplaires à l'intention des ministres et des secrétaires parlementaires incluses dans le Guide du premier ministre sur un gouvernement ouvert et responsable du Canada (extrait)

L'annexe B du Guide sur un gouvernement ouvert et responsable du gouvernement fédéral Canadien résume les pratiques exemplaires que les ministres et les secrétaires parlementaires doivent appliquer afin de maintenir des limites appropriées entre leurs fonctions officielles et les activités de financement politique. Il importe qu'ils en prennent connaissance et les appliquent dans les circonstances voulues. En outre, ils doivent veiller à bien informer leur personnel de ces pratiques et à mettre en place dans leur bureau des processus appropriés en vue de les faire respecter.

Les pratiques viennent compléter, et non remplacer, les autres règles que les ministres et les secrétaires parlementaires doivent respecter, y compris la Loi sur les conflits d'intérêts, le Code régissant les conflits d'intérêts des députés et la Loi sur le lobbying. Les ministres et les secrétaires parlementaires sont priés de communiquer avec le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique s'ils ont des questions ou des préoccupations concernant leurs obligations au titre de la Loi sur les conflits d'intérêts ou du Code régissant les conflits d'intérêts des députés, et devraient se familiariser avec la Directive sur la sollicitation de fonds et la Loi sur les conflits d'intérêts du Commissariat.

Principes généraux

- Les ministres et les secrétaires parlementaires doivent s'assurer que les activités de financement politique ou autres éléments liés au financement politique n'ont pas, ou ne semblent pas avoir, d'incidence sur l'exercice de leurs fonctions officielles ou sur l'accès de particuliers ou d'organismes au gouvernement.
- Il ne doit y avoir aucun accès préférentiel au gouvernement, ou apparence d'accès préférentiel, accordé à des particuliers ou à des organismes en raison des contributions financières qu'ils auraient versées aux politiciens ou aux partis politiques.
- Aucun particulier ou organisme ne doit être visé, ou sembler être visé, par une collecte partisane parce qu'ils traitent officiellement avec des ministres et des secrétaires parlementaires, ou avec leur personnel ou leur ministère.

Intervenants ministériels

Dans la présente, « intervenant ministériel » s'entend :

- Des lobbyistes enregistrés et autorisés à mener des activités de lobbying auprès des ministres et des secrétaires parlementaires, de leur personnel ou de leur ministère.
- Des employés de firmes de lobbying autorisés à mener des activités de lobbying auprès des ministres et des secrétaires parlementaires, de leur personnel ou de leur ministère.
- Des employés de sociétés ou d'organismes autorisés à mener des activités de lobbying auprès des ministres et des secrétaires parlementaires, de leur personnel ou de leur ministère.
- Des particuliers employés ou engagés à contrat par des sociétés ou des organismes ou qui les représentent, et qui ont, ou s'attendent à avoir, des relations officielles avec des ministres et des secrétaires parlementaires, leur personnel ou leur ministère.

Pratiques exemplaires spécifiques

Afin qu'aucun traitement préférentiel ou apparence de traitement préférentiel ne soit accordé à des particuliers, des sociétés ou des organismes en raison de leur appui financier à des politiciens ou des partis politiques, les ministres et les secrétaires parlementaires doivent adopter les pratiques exemplaires suivantes :

- Les ministres et les secrétaires parlementaires doivent éviter de nommer des intervenants ministériels dans leurs équipes de financement ou de campagne, ou au sein des conseils de direction des associations de circonscription électorale.
- Les ministres et les secrétaires parlementaires doivent établir et maintenir des mesures appropriées pour éviter que les listes de noms, les coordonnées ou d'autres renseignements permettant d'identifier des intervenants ministériels soient diffusés aux personnes qui participent à des activités de financement.
- Les ministres et les secrétaires parlementaires doivent éviter d'utiliser les locaux et le matériel du gouvernement, y compris le papier à correspondance du ministère, pour leurs activités de financement ou autre motif qui s'y rattache.
- Les ministres et les secrétaires parlementaires doivent s'assurer que leurs collecteurs de fonds évitent de solliciter des contributions politiques auprès des intervenants ministériels; auprès d'autres lobbyistes et des employés de firmes de lobbying. (À noter que cette restriction n'interdit pas de lancer une campagne de financement générale auprès d'un large groupe de partisans ou de partisans potentiels).
- Les ministres et les secrétaires parlementaires, ainsi que leur personnel, doivent éviter de discuter de sujets liés aux fonctions ministérielles durant une activité de financement, et demander à toute personne souhaitant en discuter de prendre rendez-vous avec le cabinet du ministre ou le ministère, selon le cas.
- Les ministres et les secrétaires parlementaires doivent s'assurer que les communications sur les activités de financement rédigées en leur nom ne suggèrent aucun lien entre ces activités et les fonctions officielles du gouvernement.
- Les ministres et les secrétaires parlementaires, ainsi que leur personnel, doivent faire preuve de prudence lorsqu'ils rencontrent des lobbyistes-conseils, et déterminer soigneusement s'il convient de rencontrer un lobbyiste-conseil en l'absence du client du lobbyiste.

Source : https://pm.gc.ca/fr/nouvelles/notes-dinformation/2015/11/27/gouvernement-ouvert-et-responsable#Annexe_B

En outre, le législateur québécois pourrait considérer renforcer les devoirs et obligations concernant le comportement attendu par les agents publics. En particulier, le Québec pourrait considérer de clarifier la responsabilité des agents publics à faire appliquer la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* et renforcer la régulation portant sur les « portes tournantes ».

Clarifier la responsabilité des agents publics à faire appliquer la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying

En ce moment, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* ne donne pas clairement de responsabilités à l'État, aux institutions publiques et aux titulaires de charges publiques à l'égard de la transparence des activités de lobbying. Cette responsabilité est évoquée seulement en filigrane à l'article 1 par l'affirmation du droit des citoyens d'être informés des communications d'influence faites auprès des institutions publiques. En particulier, la Loi ne confère pas clairement de responsabilité aux agents publics de s'assurer que ceux qui tentent de les influencer sont inscrits au registre des lobbyistes.

Le Diagnostic de Lobbyisme Québec soulignait déjà les réticences et les critiques de certains élus et du personnel des institutions publiques vis-à-vis de la Loi, allant jusqu'au rejet de toute forme de responsabilité qui pourrait leur revenir quant au fait de s'assurer du respect de la Loi (Lobbyisme Québec, 2019^[3]). Les consultations menées par Lobbyisme Québec en 2018 avaient révélé qu'encore plusieurs élus et fonctionnaires ne se sentent pas responsables d'assurer le respect de la Loi. Les consultations menées par l'OCDE confirment ce sentiment. Par ailleurs, plusieurs élus parlementaires et municipaux interrogés se disent en désaccord avec l'idée que la Loi leur donne une responsabilité formelle d'assurer son respect. Si certains d'entre eux craignent que ces obligations freinent l'accès des citoyens aux élus, d'autres affirment redouter la multiplication des exigences légales et des pressions sociales, par exemple sur la fonction de député ou de maire.

Si bien les agents publics effectivement ne peuvent et ne devraient pas jouer le rôle de surveiller l'application de la Loi en général, il semble par contre envisageable d'exiger une part de responsabilité de la part des agents publics et leur demander qu'ils s'assurent que les personnes les contactant soient effectivement enregistrées comme lobbyistes ou soient visés par des exemptions (Chapitre 1). Cette vérification (diligence raisonnable) de la part des agents publics devrait être spécifiée clairement dans les normes de conduite attendues et requiert bien sûr un travail renforcé de sensibilisation, de formation et d'orientation pour les agents publics. Par exemple, les commissaires de l'Union Européenne et les membres de leurs cabinets doivent refuser de rencontrer des lobbyistes non-inscrits au registre. En Slovénie, les agents publics ne peuvent accepter d'entrer en contact avec un lobbyiste qu'après avoir vérifié que le lobbyiste est bien inscrit au registre.

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

Tout au moins, les différents codes de conduite applicables aux titulaires de charge publiques pourraient par exemple inclure des lignes directrices et rappeler aux agents publics le besoin de vigilance vis-à-vis des communications d'influence. Aux Pays-Bas par exemple, le Code de conduite sur l'intégrité dans le gouvernement central rappelle aux agents publics le besoin de prendre en compte les moyens indirects par lesquels ils peuvent être influencés par des groupes d'intérêts particuliers, notamment par le financement de la recherche (encadré 3.2).

Encadré 3.2. Pays-Bas : le Code de conduite sur l'intégrité dans le gouvernement central rappelle aux agents publics le devoir de vigilance vis-à-vis des influences indirectes (extraits)

« Vous pouvez être amené à interagir avec des lobbyistes dans le cadre de vos activités. Ils sont représentants d'une cause et entreprennent d'influencer la prise de décision à leur avantage. Cette démarche est autorisée. Mais en êtes-vous toujours conscient ? Comment aborder cette question ?

Assurez-vous d'être en mesure de remplir votre fonction de manière transparente et indépendante. Soyez conscient des intérêts des lobbyistes et des différentes démarches d'influence possibles. Celles-ci peuvent être très directes (par une visite ou une invitation, par exemple), mais aussi plus indirectes (notamment par le co-financement d'une recherche influençant une décision politique).

Consultez vos collègues et superviseurs lorsque vous risquez de rencontrer ces situations dans votre activité.

Il relève parfois de l'intérêt public d'éviter les contacts avec les lobbyistes. »

Source : Extraits du Code de conduite néerlandais sur l'intégrité dans le gouvernement central, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-71141.html>.

Renforcer les règles avant, pendant et après un mandat public

On parle de portes tournantes quand des agents publics migrent vers des secteurs d'activité dont ils étaient responsables ou quand des professionnels de ces secteurs deviennent titulaires de charges publiques. Souvent, ces changements viennent accompagnés de la possibilité d'exploiter les réseaux d'influences de ces personnes, notamment sur le plan de l'accès à des informations privilégiées ou à des individus, en ce qui concerne les agents publics « sortants » (Yates, 2018^[4]). Ces anciens agents publics peuvent donc être convoités en tant que futurs lobbyistes et monétiser leurs réseaux et informations sur le secteur public. Mais des analyses empiriques montrent que des agents publics venant du secteur privé peuvent entraîner des problèmes similaires (Faccio, 2006^[5]).

Au Québec, la Loi n'interdit pas formellement aux employés des institutions publiques d'être aussi lobbyistes pendant ou après leur mandat public. Si la Loi comprend des interdictions formelles pour les ministres, les membres du conseil exécutif et leurs conseillers proches, ainsi que pour les élus, leur personnel de cabinet et certains hauts fonctionnaires au niveau municipal lorsqu'ils quittent leurs charges publiques (articles 28 et 29 de la Loi), seul le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* va plus loin en couvrant les activités de lobbying effectuées pendant l'exercice des charges publiques. Ce code stipule qu'un « député ne peut exercer des activités de lobbying au sens de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying. ». Lobbyisme Québec demande de prévoir un régime établissant des obligations de divulgation et de confidentialité, un cadre éthique et déontologique ainsi que des interdictions spécifiques applicables aux activités de lobbying exercées par des élus ou des dirigeants désignés d'institutions publiques, pendant et après leur mandat ou leurs fonctions auprès des institutions publiques avec lesquelles ils ont eu ou ont entretenu des liens ou rapports officiels (Principe 15 de l'Énoncé de principes). Ces règles consistent généralement à imposer un délai de carence durant lequel un ancien titulaire ne pourra exercer d'activités de lobbying auprès des organismes où il exerçait un emploi ou une fonction précédemment ou avec lesquels il a eu des contacts privilégiés.

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

En deuxième lieu, le régime doit aussi permettre au commissaire d'accorder une dispense partielle ou totale de telles obligations, règles ou interdictions lorsque cela n'est pas contraire à l'esprit de la loi (Principe 15 de l'Énoncé de principes). Un pouvoir de dispense, attribué au commissaire, viserait à répondre, en circonstances exceptionnelles, à ce besoin de flexibilité. De telles mesures existent par exemple au niveau de l'Union européenne (encadré 3.3).

Encadré 3.3. Règles sur l'emploi après l'exercice d'une fonction publique au niveau de l'Union européenne

Membres de la Commission européenne

Le Code de conduite des Membres de la Commission européenne établit une « période d'examen » de deux ans (trois ans pour l'ancien Président de la Commission) au cours de laquelle les Commissaires doivent notifier les activités professionnelles dans lesquelles ils prévoient de s'engager. Si l'activité visée est liée à l'ancien portefeuille du Commissaire, la Commission doit consulter en premier lieu le comité d'éthique indépendant avant d'approuver ces activités.

Fonction publique européenne

Les membres de la fonction publique de l'Union européenne quittant leur fonction et débutant un nouvel emploi dans les deux ans doivent obtenir une autorisation de l'institution concernée. Si l'activité est liée au travail effectué pendant les trois dernières années de service et peut être en conflit avec les intérêts légitimes de l'institution, l'institution peut l'interdire ou l'approuver sous certaines conditions.

Dans les douze mois suivant la fin de leur fonction, il est interdit aux hauts fonctionnaires (directeurs généraux et directeurs) de s'engager dans des activités de lobbying visant leur ancienne institution sur des sujets dont ils étaient responsables au cours des trois dernières années de leur mandat.

Sources : Code de conduite des membres de l'Union européenne, Code de conduite des députés au Parlement européen, Statut des fonctionnaires européens.

Concernant l'autre sens des portes tournantes, les règles imposant à d'anciens lobbyistes devenus titulaires de charges publiques de ne pas traiter dans leurs nouvelles fonctions des dossiers similaires à ceux qu'ils ont traités comme lobbyistes sont plutôt rares. Certains pays et États américains imposent toutefois un tel délai lors de l'élection, la nomination ou l'embauche d'un représentant d'intérêts dans des fonctions de titulaire d'une charge publique. Aux États-Unis, la loi du Maryland, de façon exceptionnelle, impose aussi à tout lobbyiste, lorsqu'il devient un titulaire d'une charge publique, une période d'interdiction d'un an avant de pouvoir agir sur des dossiers à l'égard desquels il aurait travaillé précédemment à titre de lobbyiste. En France, des restrictions s'appliquent aussi avant l'emploi public (encadré 3.4).

Encadré 3.4. Restrictions avant et après mandat en France

Restrictions relatives à l'après-mandat

- Pendant une période de trois ans, les anciens ministres, présidents d'exécutifs locaux et membres d'une autorité administrative indépendante doivent saisir la HATVP pour examiner si les nouvelles activités privées qu'ils envisagent d'exercer sont compatibles avec leurs anciennes fonctions.
- Les organismes publics contrôlent également le passage des anciens fonctionnaires publics vers le secteur privé, qui est effectué par le supérieur hiérarchique du fonctionnaire concerné. Le supérieur hiérarchique peut saisir la HATVP en cas de doute sur des cas individuels. La saisine de la Haute Autorité est obligatoire pour certains hauts fonctionnaires.

Restrictions avant l'emploi

Pendant une période de trois ans après la cessation de leurs fonctions dans leur emploi précédent, les salariés du secteur privé nommés pour occuper un emploi dans l'administration publique ne peuvent être chargés de la surveillance ou du contrôle d'une entreprise privée. En outre, ils ne peuvent pas conclure de contrats de quelque nature que ce soit avec une entreprise privée ni donner un avis sur ces contrats. Ils ne doivent pas recevoir de conseils de la part d'une telle entreprise ni acquérir un quelconque capital dans celle-ci. Toute infraction à cette disposition est punie de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 EUR d'amende.

En 2020, la HATVP a été chargée d'un nouveau contrôle « pré-nomination » pour certains postes à responsabilité. Un contrôle préventif est effectué avant une nomination à certains postes de haut niveau (notamment les membres d'un cabinet ministériel, les collaborateurs du Président de la République, les directeurs d'administration centrale), si une personne a exercé des fonctions dans le secteur privé au cours des trois années précédant la nomination.

Source : (OCDE, 2021^[2])

Intensifier la sensibilisation et la formation des agents publics quant aux standards, aux défis et aux risques liés au lobbying, en particulier en incluant le sujet de façon plus explicite dans les formations déontologiques, notamment au niveau municipal

Au-delà de clarifier et d'établir des standards de conduite, des responsabilités et des obligations, il est essentiel de s'assurer que ces standards se traduisent effectivement dans la pratique quotidienne des agents publics. Les textes de lois et codes de conduite ou d'éthique sont la base nécessaire, mais ne sont pas suffisants pour atteindre cet objectif. En plus, les standards devraient être communiqués d'une manière simple et claire et les agents publics doivent comprendre la raison d'être de ces réglementations, être sensibilisés aux risques et savoir appliquer les orientations dans leur quotidien.

Au Québec, malgré le fait que l'obligation de respecter la loi repose sur les lobbyistes, les activités de formation et de sensibilisation de Lobbyisme Québec sont également tournées vers le secteur public, même si peu de formations sont effectuées au niveau municipal. En même temps, la co-responsabilité accrue recommandée dans ce rapport exige également un devoir de préparer et accompagner de manière adéquate les agents publics. D'ailleurs, Lobbyisme Québec met à disposition sur son site internet du matériel d'information ainsi que des guides de formation destinés aux titulaires de charges parlementaires, gouvernementaux et municipaux.

Néanmoins, à ce jour, malgré le matériel mis à disposition par Lobbyisme Québec et si bien le sujet du lobbying fait possiblement partie de la formation de base sur l'éthique, les consultations de l'OCDE ont établi que cet aspect pouvait et devrait certainement être renforcé. En effet, les règles en matière de lobbying et leur relation avec le cadre d'intégrité sont assez méconnues. Les fonctionnaires consultés par l'OCDE perçoivent en effet un certain niveau de méconnaissance au sein de l'administration publique concernant le lobbying, son concept, ses pratiques et les implications éthiques que les interactions entre le secteur public et les lobbyistes entraînent avec elles. Dans un sondage conduit en 2018 auprès d'élus et du personnel des institutions publiques, seulement un répondant sur deux (52%) se considérait suffisamment informé quant aux règles qui encadrent le lobbying dans son milieu de travail (Lobbyisme Québec, 2019^[3]). Aussi, il y a raison de supposer qu'en général, et de façon similaire aux perceptions des citoyens, le lobbying est perçu par les fonctionnaires comme ayant une connotation négative.

Ce besoin de formation est particulièrement visible au niveau municipal où la densité et la continuité des relations entre les citoyens, les acteurs locaux et les responsables publics créent des zones grises et où l'hétérogénéité de l'environnement local et municipal rend les défis peut-être encore plus importants. D'ailleurs, lors de consultations menées par l'OCDE avec des représentants des municipalités, ceux-ci ont exprimés le désir de recevoir plus de formations et d'orientations sur le sujet du lobbying.

Dans son Énoncé de Principes, Lobbyisme Québec recommande d'introduire un régime de formation des élus et des dirigeants désignés des institutions publiques (Principe 31 de l'Énoncé de principes). Une coordination accrue entre Lobbyisme Québec, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), le Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale et la Commission municipale du Québec en matière de lobbying et d'intégrité pourrait permettre de renforcer les activités de sensibilisation et de formation sur les standards d'intégrité applicables aux responsables publics dans le contexte spécifique des activités de lobbying. À cet égard, Lobbyisme Québec a proposé à plusieurs reprises d'intégrer des modalités spécifiques dans les lois visant les municipalités, en déposant des mémoires en commission, notamment pour assurer que l'encadrement demeure concentré dans la Loi et cohérent à travers tous les paliers (Lobbyisme Québec, 2009^[6] ; 2010^[7] ; 2021^[8]). En Irlande, par exemple, la Commission des normes de la fonction publique fournit des orientations adaptées à diverses catégories d'agents publics visant à promouvoir la sensibilisation et la compréhension est intégrée dans la loi sur le lobbying (encadré 3.5).

Lobbyisme Québec recommande de donner l'obligation d'offrir aux institutions publiques, aux représentants d'intérêts et aux citoyens un programme et des outils de formation et d'éducation sur le régime d'encadrement établi par la Loi (Principe 30 de l'Énoncé de principes). En particulier, le Québec pourrait donc accroître les efforts de sensibilisation et de formation des agents publics. Ceci pourrait rendre nécessaire d'élargir le mandat de Lobbyisme Québec afin d'y inclure un mandat d'éducation et de communication envers les agents publics, tout en assurant une étroite coordination avec les autres instances pertinentes afin de maximiser les synergies et d'aligner les messages.

- **Sensibilisation** : Il est important que les agents publics soient conscients de la raison d'être des dispositions légales et des conduites qu'on attend de leurs part. Savoir pourquoi il est important de promouvoir la transparence et l'intégrité dans les relations avec des représentants d'intérêts, connaître les risques qui y sont associés, ainsi que savoir reconnaître les différentes pratiques directes et indirectes d'influence est essentiel pour engendrer un changement de conduite. Au-delà de mettre à disposition du matériel d'information comme recommandé plus haut, Lobbyisme Québec, en coordination avec le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), le Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale et la Commission municipale du Québec, pourrait initier des campagnes qui visent à communiquer plus activement avec les agents publics. Une collaboration accrue pourrait également être mise en œuvre avec des organismes représentatifs comme l'Union des municipalités du Québec (UMQ) ou la Fédération québécoise des municipalités (FQM), qui offrent des programmes de formation abordant la question du lobbying à destination des élus municipaux.

- **Formation** : Malgré leur importance, les formations portant spécifiquement sur l'intégrité dans les interactions avec les lobbyistes sont rares. Parmi les législateurs interrogés par l'OCDE dans 38 juridictions, 64 % ont déclaré qu'ils n'avaient pas reçu de formation ou d'informations sur la manière de dialoguer avec les lobbyistes (OCDE, 2021^[2]). La plupart des pays étudiés proposent des activités de formation et de sensibilisation sur des questions spécifiques, telles que l'intégrité dans les interactions avec des tiers sur une base ad hoc. Les formations sur mesure par vidéoconférence pour les ministères et organismes publics proposées par le Lobbyisme Québec sont certainement une bonne pratique à poursuivre. En plus, le législateur québécois pourrait considérer inclure de manière plus intensive la relation avec les représentants d'intérêts dans les formations sur l'éthique proposés au niveau de la fonction publique, de l'Assemblée nationale ou, pour le cas de municipalités, par l'Union des municipalités du Québec ou la Fédération québécoise des municipalités. Des études de cas sur le lobbying, basées sur des cas réels, pourraient permettre aux agents publics de comprendre les concepts, les risques et les pratiques afin de pouvoir prendre de meilleures décisions et ainsi protéger l'intérêt public et eux-mêmes. En outre, les formations pourraient en particulier viser les nouveaux défis liés au lobbying indirect et aider les agents publics à évaluer la fiabilité des informations reçues. Les guides de formation destinés aux titulaires de charges parlementaires, gouvernementales et municipales mis à disposition par Lobbyisme Québec pourraient être actualisés et informer de telles formations.

Encadré 3.5. Conseils sur mesure pour les agents publics en Irlande

En Irlande, l'article 17 de la loi sur le lobbying précise que « la Commission peut publier des orientations sur le fonctionnement de cette loi et peut, de temps à autre, la réviser ou la republier », et « peut mettre à disposition des informations spécifiques pour promouvoir la prise de conscience et la compréhension de cette Loi ».

Le site Internet www.lobbying.ie contient des conseils spécifiques pour les agents publics couverts par les dispositions de la loi (« agents publics désignés »), notamment :

- Des conseils généraux pour les agents publics afin de s'assurer qu'ils comprennent comment le système fonctionne, comment ils s'y intègrent et comment ils peuvent aider à soutenir la mise en œuvre de la législation.
- Des conseils aux membres du Dáil, aux membres du Seanad et aux membres du Parlement européen représentant le gouvernement irlandais.
- Des conseils aux membres des autorités locales.
- Des conseils sur la période de réflexion.

Source : (OCDE, 2021^[2]) ; <https://www.lobbying.ie/help-resources/information-for-dpos/>.

Renforcer les capacités des répondants et des conseillers en éthique afin de les préparer à répondre aux interrogations des agents publics liés à la Loi et aux risques liés aux pratiques du lobbying

Les standards et normes de conduite doivent être communiqués de manière simple et claire, et l'État doit investir dans des campagnes de sensibilisation et des formations afin de développer les capacités nécessaires à une compréhension et application efficace de la loi. Mais, en outre, l'expérience internationale en matière d'application éthique montre qu'il est essentiel de prévoir une fonction d'appui et de soutien institutionnel connue et facile d'accès aux agents publics (OCDE, 2020^[9] ; OCDE, 2009^[10]).

Ceux-ci doivent pouvoir compter sur une personne ou une unité de confiance vers laquelle se tourner en cas de doute spécifique.

Ces conseils et consultations sont fournis par des commissions, des unités ou du personnel, dédiés à l'intégrité. La fonction de conseil en intégrité peut prendre différentes formes : au sein d'un organe de l'administration centrale, par l'intermédiaire d'un organe spécialisé indépendant ou semi-indépendant ; ou par l'intermédiaire d'unités d'intégrité ou de conseillers au sein des ministères ou du pouvoir législatif ou judiciaire. Leur rôle est généralement de fournir des conseils sur la résolution de dilemmes éthiques et d'aider les agents publics à comprendre les règles et les principes éthiques publics. Ces approches couvrent généralement les normes de conduite et les valeurs de la fonction publique, mais elles pourraient encore améliorer la compréhension et la connaissance des risques associés au lobbying et du comportement attendu des agents publics. Dans les pays qui ont élaboré des normes d'intégrité spécifiques au lobbying, la majorité fournissent également des conseils sur la manière d'appliquer les réglementations et les lignes directrices. L'assistance peut être disponible en ligne, en appelant une ligne d'assistance spécifique ou en envoyant un courriel à un contact dédié.

Au niveau du pouvoir législatif, la majorité des pays qui ont répondu à l'enquête menée par l'OCDE, a déclaré pouvoir s'appuyer sur une fonction d'intégrité au sein de leur organisation ou sur une institution spécialisée pour guider leurs interactions avec les lobbyistes (OCDE, 2021^[21]). En France, par exemple, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) pourvoit des conseils confidentiels individuels sur demande aux plus hauts responsables publics, élus et non élus, relevant de son champ d'action, et oriente et accompagne leur institution lorsque l'un de ces responsables publics en fait la demande, dans un délai de 30 jours suivant la réception de la demande (OCDE, 2020^[9]).

Au Québec, le Réseau des répondants en éthique de la fonction publique québécoise, mis en place en 2002 par le Secrétariat du Conseil du trésor vise à soutenir l'action des personnes intervenant en éthique dans leur ministère ou organisme respectif. Chaque ministère nomme au moins un répondant de l'éthique. Au niveau municipal, la Commission municipale du Québec publie une liste des conseillers à l'éthique et à la déontologie en matière municipale qui peuvent répondre à toutes questions des élus relative à leurs codes d'éthique et de déontologie. Pour les membres de l'Assemblée nationale, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie est une institution indépendante, responsable de veiller au respect des principes éthiques et à l'application des règles déontologiques qui doivent guider la conduite des membres de l'Assemblée et de leur personnel.

Bien que l'analyse détaillée de ce cadre éthique dans la fonction publique québécoise ne fasse pas l'objet de cette étude, les consultations menées par l'OCDE ont mis en évidence une certaine disparité entre les ministères en ce qui concerne les ressources investies en matière d'éthique. Aussi, la fonction de répondant de l'éthique s'ajoute normalement aux fonctions déjà sous la responsabilité du fonctionnaire public, limitant ainsi le temps que celui-ci puisse consacrer à la promotion de l'intégrité publique au sein de son organisation.

Les consultations de l'OCDE ont aussi montré qu'en ce moment, il y a un manque de clarté parmi les fonctionnaires sur où chercher du conseil concernant une interaction avec des représentants d'intérêts. Lobbyisme Québec remplit en premier lieu ce rôle de conseil et d'assistance en matière de lobbying auprès des responsables publics. Les répondants en éthique consultés ont répondu qu'ils sont déjà parfois consultés sur le sujet ; en cas de doute, ils transfèrent la requête à Lobbyisme Québec. Une bonne pratique au Québec, qui pourrait inspirer d'autres organismes se trouve au ministère des Transports, qui a développé une directive interne sur le lobbying, a établi une formation obligatoire et a inclus le lobbying dans sa gestion de risque et ses plans d'intégrité. En plus, le ministère encadre des fonctionnaires approchés par des lobbyistes.

À nouveau, Lobbyisme Québec, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), le Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale et la Commission municipale du Québec pourraient unir leurs efforts et aligner leurs messages afin de préparer les répondants et conseillers en éthique à répondre aux

doutes liés aux lobbying, à les orienter et les conseiller ainsi que, si nécessaire, à encadrer voir même à accompagner les agents publics lors de leurs interactions avec des représentants d'intérêts. Cette recommandation rejoint en partie celle effectuée par Lobbyisme Québec dans son Énoncé de principes, lorsqu'il est recommandé de désigner le principal dirigeant de toute institution publique, ou toute personne au sein de cette institution à qui il aura délégué cette responsabilité, comme répondant pour l'application et le respect de la loi au sein de cette institution (Principe 14 de l'Énoncé de Principes). Cette responsabilité pourrait être confiée au répondant en éthique. Celui-ci serait notamment chargé de veiller à l'atteinte des objectifs de la Loi et à son respect au sein de l'institution.

Comme seconde ligne, Lobbyisme Québec, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), le Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale et la Commission municipale du Québec devraient continuer à être disponibles pour soutenir ces répondants et conseillers en éthique en cas de doute ou pour arbitrer les zones grises.

Promouvoir un engagement responsable des lobbyistes

Les entreprises et les organisations sont, elles aussi, de plus en plus exposées au regard et au contrôle du public. Les lobbyistes qui agissent pour leur compte ont donc besoin d'un cadre d'intégrité clair lorsqu'ils interviennent dans le processus d'élaboration des politiques publiques. La Recommandation de l'OCDE rappelle que le gouvernement et le législateur ont la responsabilité principale d'instituer des normes de conduite claires pour les agents publics qui sont en relation avec des lobbyistes. Toutefois, les lobbyistes et leurs donneurs d'ordres ont pour leur part l'obligation de ne pas exercer d'influence illicite et de se conformer aux normes professionnelles dans leurs relations avec les agents publics, avec les autres lobbyistes, avec leurs clients et avec le public (Principe 8 de la Recommandation). En outre, le maintien de la confiance dans le processus de décision publique implique que les lobbyistes salariés ou consultants mettent eux aussi en avant les principes de bonne gouvernance. En particulier, ils devraient faire preuve d'intégrité et d'honnêteté dans leurs relations avec les agents publics, fournir des informations fiables et exactes et éviter les conflits d'intérêts vis-à-vis des agents publics et vis-à-vis des clients qu'ils représentent, par exemple en s'abstenant de représenter des intérêts antagonistes ou concurrents (Principe 8 de la Recommandation).

Dans plusieurs pays de l'OCDE, les codes de conduite institués au niveau des entreprises, des organisations ou de leurs regroupements, continuent d'être le principal outil venant soutenir l'intégrité des lobbyistes, mais des problèmes de cohérence et d'interprétation peuvent alors se poser lorsque des lobbyistes sont soumis à plusieurs codes. Il est donc essentiel :

- D'améliorer les normes et les directives associées à l'ensemble des mesures susceptibles d'influer sur la politique publique, afin de favoriser une intervention des lobbyistes qui ne soulève aucun problème d'intégrité et d'inclusivité des processus d'élaboration des politiques publiques.
- De préciser des normes d'intégrité plus détaillées pour spécifier les exigences liées au devoir de diligence que les entreprises, les organisations et les associations auxquelles elles participent, doivent respecter pour garantir leur conformité en matière d'affaires publiques et de programmes de durabilité.

Le Québec pourrait renforcer le cadre déontologique applicable aux représentants d'intérêts

Au Québec, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme vient accompagnée d'un Code de déontologie des lobbyistes qui établit « des normes de conduite applicables aux lobbyistes afin d'assurer le sain exercice des activités de lobbyisme et d'en favoriser la transparence. » Parmi 38 juridictions qui ont répondu à une enquête de l'OCDE, 17 ont introduit des codes similaires ayant leur

origine dans la loi (OCDE, 2021^[2]). En général, ces codes représentent les attentes minimales que la société place envers les représentants d'intérêts.

Dans son Énoncé de Principes, Lobbyisme Québec recommande d'établir un cadre éthique et déontologique applicable aux entités et aux représentants d'intérêts relativement à la divulgation, à l'accomplissement et au suivi des activités de lobbying, de façon à maintenir les plus hauts standards d'intégrité et de professionnalisme et à favoriser la confiance des citoyens dans les institutions publiques (Principe 11 de l'Énoncé de Principes), et d'attribuer conjointement au représentant d'intérêts et à l'entité dont il est administrateur, associé, dirigeant, employé ou membre, la responsabilité de s'assurer du respect du cadre éthique et déontologique pour l'accomplissement d'activités de lobbying par ce représentant d'intérêts (Principe 12 de l'Énoncé de Principes).

La responsabilité, ne relevant plus uniquement de l'individu qui effectue des activités de lobbying, serait aussi liée au rattachement à une entité pour le compte de laquelle les activités sont réalisées. Ainsi, l'entreprise ou l'organisation sera responsable du respect du cadre par ses représentants internes, alors que le cabinet de représentants externes sera responsable des personnes qui lui sont rattachées. On introduit donc ici la responsabilité claire des cabinets envers les personnes qu'ils emploient et leurs dirigeants. Lobbyisme Québec est d'avis que cela incitera les entités à se doter de règles internes de conformité, élevant par le fait même le degré de professionnalisme avec lequel les activités de lobbying devraient être accomplies, mais incitant également les représentants à davantage de prudence puisqu'ils s'exposent non seulement à des sanctions externes, en vertu du régime législatif par exemple, mais également à des sanctions internes.

Le Québec pourrait inciter les entreprises et les représentants d'intérêts à aller au-delà d'une interprétation liée à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying et adopter des principes d'engagement responsable

Bien que le lobbying soit un outil essentiel pour dialoguer avec les décideurs publics, ce n'est pas la seule méthode utilisée par les entreprises et les organisations pour influencer le processus d'élaboration des politiques. Par exemple, ils peuvent canaliser leur influence en finançant des partis politiques ou des campagnes électorales, ou en finançant la recherche ou des groupes de réflexion pour générer des connaissances et des idées sur des questions de politiques publiques.

Tout comme pour le lobbying, l'utilisation de telles mesures complémentaires pour s'engager dans l'élaboration des politiques publiques est légitime et peut contribuer à éclairer le processus d'élaboration des politiques. Cependant, le financement de partis politiques ou de campagnes électorales qui exploitent les vides juridiques (OCDE, 2017^[11]), ou le financement de groupes de réflexion ou de recherche pour manipuler des données ou des preuves, constitue une violation flagrante des principes d'intégrité (OCDE, 2021^[2]). Dans les entreprises dont les normes de gouvernance internes sont inadéquates, les activités visant à influencer les processus d'élaboration des politiques, menées directement ou indirectement, peuvent susciter des inquiétudes chez les actionnaires, les investisseurs les consommateurs et le grand public. De la même manière, les gouvernements, les entreprises et le grand public attendent des organismes de la société civile qu'ils agissent conformément à leur mission, qu'ils fassent preuve d'intégrité et de fiabilité et qu'ils adoptent un comportement exemplaire dans leur organisation. L'intégrité n'est donc pas seulement une préoccupation pour les gouvernements et les entreprises, mais elle est également essentielle pour garantir la légitimité des OBNL (OCDE, 2020^[9]).

Le Québec pourrait donc envisager d'encourager les entreprises et les organisations à établir des normes qui précisent comment garantir l'intégrité dans ces méthodes d'influence. Les normes pourraient couvrir des questions telles que la garantie de l'exactitude et de la pluralité des points de vue, la promotion de la transparence dans le financement des organismes de recherche et des groupes de réflexion, et la gestion et la prévention des conflits d'intérêts dans le processus de recherche. Ces normes pourraient également préciser des divulgations volontaires pouvant faire intervenir des considérations de responsabilité sociale

quant à la participation d'une entreprise à l'élaboration des politiques publiques et au lobbying (encadré 3.6).

Encadré 3.6. Normes de lobbying responsable et exigences de diligence raisonnable

Pour mieux comprendre comment elles traitent les risques liés à l'engagement politique des entreprises et des organisations, les gouvernements peuvent encourager les entreprises et les organisations à formaliser des normes d'engagement responsable et des processus internes adéquats. Ces normes et processus pourraient couvrir les domaines suivants :

- Expliquer comment les activités de lobbying et d'influence s'alignent sur les engagements publics visant à soutenir les objectifs en matière de changement climatique et d'autres défis de durabilité communs.
- Établir des mesures de diligence raisonnable adéquates pour garantir que les positions et les pratiques de ceux qui font du lobbying au nom d'une entreprise ou d'une organisation (associations industrielles et de lobbying) ne vont pas à l'encontre des valeurs et des engagements de l'organisation. Ces mesures peuvent inclure :
 - Des processus permettant d'examiner régulièrement les adhésions aux associations professionnelles et aux organisations tierces et d'identifier les désaccords.
 - La transparence sur les adhésions aux associations commerciales ou à d'autres organisations tierces qui peuvent s'engager dans des activités politiques (organisations caritatives, fondations, organisations de collecte de fonds).
 - Le niveau de financement et d'engagement dans ces organisations (par exemple, représentation au conseil d'administration, financement au-delà de l'adhésion, participation à des comités ou groupes de travail spécifiques).
 - Les mesures prises lorsque les positions et les pratiques de lobbying de ces organisations ne sont pas conformes aux pratiques et aux engagements de l'entreprise en matière de lobbying.
- L'intégration de ces normes dans tous les départements d'activité – y compris les fonctions d'affaires gouvernementales et de durabilité – afin de créer une position cohérente dans l'ensemble des activités d'affaires gouvernementales de l'entreprise ou de l'organisation et des branches RSE (Responsabilité sociale et environnementale) ou ESG (critères Environnementaux, Sociaux et de bonne Gouvernance). Ces politiques doivent garantir que les équipes RSE/ESG disposent d'un accès suffisant aux informations sur les activités de lobbying et l'appartenance à des associations professionnelles de l'entreprise.
- Adopter des mesures de transparence et d'intégrité concernant l'embauche d'anciens titulaires de charges publiques.
- Spécifier le rôle des membres du conseil d'administration, de la direction générale et des cadres supérieurs dans le contrôle régulier de la mise en œuvre des normes et des activités de lobbying.
- S'assurer que les employés ont les connaissances et la capacité de mettre en œuvre les normes dans leur travail quotidien.

Source : (OCDE / PRI, 2022^[12]).

Propositions d'actions

Afin de favoriser une culture d'intégrité dans les interactions entre lobbyistes et responsables publics, et d'être le plus possible en harmonie avec les meilleures pratiques internationales, l'OCDE recommande au Québec de considérer les propositions suivantes.

Renforcer le cadre d'intégrité applicable aux agents publics

- Clarifier et si nécessaire établir ou renforcer des normes d'intégrité spécifiques pour les agents publics et le comportement attendu vis-à-vis des activités de lobbying.
- Clarifier la responsabilité des agents publics à faire appliquer la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.
- Renforcer les règles avant, pendant et après un mandat public.
- Renforcer les capacités des répondants et des conseillers en éthique afin de les préparer à répondre aux interrogations des agents publics liés à la loi et aux risques liés aux pratiques du lobbying.

Promouvoir un engagement responsable des lobbyistes

- Le Québec pourrait renforcer le cadre déontologique applicable aux représentants d'intérêts.
- Le Québec pourrait inciter les entreprises et les représentants d'intérêts à aller au-delà d'une interprétation liée à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Références

- Faccio, M. (2006), « Politically connected firms », *American Economic Review*, vol. 96/1, pp. 369-386, <http://www.jstor.org/stable/30034371> (consulté le 30 décembre 2014). [5]
- Lobbyisme Québec (2021), *Mémoire présenté à la commission parlementaire concernant le Projet de loi n°49 – Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, <https://lobbyisme.quebec/wp-content/uploads/2021/07/memoire-pl-49.pdf>. [8]
- Lobbyisme Québec (2019), *Simplicité, Clarté, Pertinence, Efficacité. Réforme de l'encadrement du lobbying*, https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/Centre_de_documentation/Documentation_institutionnelle/2019-06-13_Enonce-principes-CLQ.pdf. [3]
- Lobbyisme Québec (2010), *Mémoire présenté en entendu en commission parlementaire concernant le Projet de loi n° 109 – Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale à la suite de l'étude détaillée faite par la Commission sur l'aménagement du territoire*, https://lobbyisme.quebec/wp-content/uploads/2021/07/MVmoire_CLQ_projet_de_loi_no_109.pdf. [7]
- Lobbyisme Québec (2009), *Mémoire présenté et entendu en commission parlementaire concernant le Projet de loi n°76 – Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, https://lobbyisme.quebec/wp-content/uploads/2021/07/Memoire_CLQ_projet_de_loi_no_76.pdf. [6]
- OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>. [2]
- OCDE (2020), *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/84581cb5-fr>. [9]
- OCDE (2017), *Le financement de la démocratie : Financement des partis politiques et des campagnes électorales et risque de capture de l'action publique*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264263994-fr>. [11]
- OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (GOV/PGC/GF(2009)1)*, OCDE, Paris. [10]
- OCDE / PRI (2022), *Regulating corporate political engagement: trends, challenges and the role for investors*, <https://www.oecd.org/governance/ethics/regulating-corporate-political-engagement.htm>. [12]
- Premier ministre du Canada (2015), *Pour un engagement ouvert et responsable*, <https://pm.gc.ca/fr/nouvelles/notes-dinformation/2015/11/27/gouvernement-ouvert-et-responsable>. [1]
- Yates, S. (2018), « La transparence des activités de lobbying au Québec : La grande illusion ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 1/165, pp. 33-47, <http://dx.doi.org/10.3917/rfap.165.0033>. [4]

Annexe A. Énoncé de Principes de Lobbyisme Québec (2019)

Préambule

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

A. Toute personne doit avoir accès aux institutions publiques

Qu'il est dans l'intérêt public que tous aient accès aux institutions publiques afin de participer aux orientations et aux décisions de ces institutions.

B. Les représentations d'intérêts contribuent aux orientations et aux décisions des institutions publiques

Que les représentations effectuées auprès des élus, dirigeants et membres du personnel des institutions publiques contribuent généralement à apporter des éléments d'information et de compréhension utiles à la réflexion et à la prise de décision.

C. Les activités de lobbyisme pertinentes pour le public doivent être transparentes

Qu'afin de favoriser l'exercice des droits fondamentaux des citoyens et de maintenir leur confiance envers les institutions publiques, l'État et les institutions publiques doivent assurer la transparence des représentations d'intérêts pertinentes pour le public qui visent à exercer une influence sur les orientations ou les décisions de ces institutions et constituent dès lors des activités de lobbyisme.

D. La transparence et la saine pratique assurent la légitimité

Que la transparence et la saine pratique de ces activités de lobbyisme les rendent légitimes.

E. La transparence est une responsabilité partagée entre toutes les parties prenantes

Que toutes les parties prenantes aux activités de lobbyisme, incluant les entités et leurs représentants d'intérêts, les bénéficiaires de ces activités et les institutions publiques, ont une responsabilité partagée d'en assurer la transparence au bénéfice du public.

F. L'encadrement doit être obligatoire et respecté

Qu'afin d'assurer la transparence des activités de lobbyisme, l'État doit maintenir un régime obligatoire comprenant des règles de divulgation et un cadre éthique et déontologique ainsi que les pouvoirs nécessaires pour en assurer le respect.

G. Le régime d'encadrement doit se fonder sur la divulgation d'informations pertinentes en temps opportun

Que ce régime d'encadrement des activités de lobbying doit se fonder sur la pertinence de leur divulgation afin que tous en soient adéquatement informés en temps opportun.

H. Le régime doit être adapté à la réalité des activités et des institutions

Que ce régime d'encadrement doit être adapté à la réalité des activités de lobbying effectuées auprès des différents niveaux d'institutions publiques et en fonction de la nature de ces activités.

I. Le régime doit être simple, clair et cohérent avec son environnement

Que dans une volonté de simplicité, de clarté, de pertinence et d'efficacité, ce régime doit être cohérent avec les autres régimes de transparence et d'intégrité mis en place par les institutions publiques.

J. L'État doit assurer un espace de dialogue libre et équitable avec ses citoyens

Que l'État doit maintenir un espace de dialogue équitable et accessible avec ses citoyens et, qu'à cette fin, le régime d'encadrement des activités de lobbying ne doit pas indûment restreindre l'accès aux institutions publiques.

Champ d'application de la Loi

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

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

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

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

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

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

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

4. La loi vise tous les représentants d'intérêts pertinents

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

5. Aucun seuil minimal n'est exigé pour assujettir les activités.

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

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

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

7. La loi assure un espace de dialogue avec les institutions publiques

Exclure les représentations d'intérêts effectuées sans intermédiaire :

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

Responsabilités et obligations en matière d'activités de lobbying

8. Tout individu ou entité doit être inscrit pour accomplir une activité

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

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

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

10. Les entités peuvent déléguer des responsabilités à des représentants externes

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

11. Les activités de lobbying doivent être assujetties à des principes éthiques et des obligations déontologiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Régime de divulgation

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

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

17. Toute information pertinente doit être divulguée

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

18. La loi confie la responsabilité du régime au Commissaire au lobbying

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

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

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

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

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

Respect du cadre législatif, responsabilités, pouvoirs et devoirs

21. L'encadrement du lobbying relève de l'Assemblée nationale

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

22. Le commissaire au lobbying agit de façon indépendante, en fonction de ses pouvoirs et devoirs

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

23. Les pouvoirs et devoirs du commissaire au lobbying sont cohérents avec ceux des autres personnes désignées

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

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

Maintenir pour le commissaire au lobbying et les personnes qu'il désigne les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête ainsi que les pouvoirs d'enquête,

de vérification et d'inspection, et introduire le pouvoir de faire des demandes péremptoires de produire des renseignements ainsi que celui de rendre publics certains rapports et certaines recommandations ou sanctions, lorsque jugé pertinent pour l'application de la loi.

25. Les sanctions imposées sont proportionnelles et adaptées aux infractions

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

26. Une formation obligatoire peut être imposée comme sanction disciplinaire

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

27. Les délais de prescription doivent être cohérents

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

28. Le Commissaire peut émettre des avis, des ordonnances et des dispenses

Prévoir un pouvoir du Commissaire d'émettre des avis interprétatifs, des lignes directrices et des ordonnances visant l'interprétation, l'application et le respect de la loi, ainsi qu'un pouvoir de dispense à l'égard de la publication d'informations relatives à des activités de lobbying lorsque leur divulgation peut être préjudiciable à un individu, une entité ou une institution publique.

29. La loi permet d'émettre des recommandations

Accorder au Commissaire un pouvoir d'émettre des recommandations à une institution publique, un représentant d'intérêts et toute autre personne ou entité afin d'assurer le respect de la loi, des principes éthiques et des obligations déontologiques prévus par celle-ci.

30. La mission du Commissaire inclut un volet éducatif

Introduire spécifiquement une mission d'éducation pour le Commissaire au lobbying et lui donner l'obligation d'offrir aux institutions publiques, aux représentants d'intérêts et aux citoyens un programme et des outils de formation et d'éducation sur le régime d'encadrement établi par la loi.

31. Un régime de formation est introduit pour toutes les parties prenantes

Introduire un régime de formation des élus et des dirigeants désignés des institutions publiques, la formation continue des représentants d'intérêts externes et la responsabilité, pour toute entité inscrite, d'offrir une telle formation à ses représentants d'intérêts internes.

32. Un pouvoir réglementaire, assujéti à l'approbation de l'Assemblée nationale, permet d'adapter la loi au besoin

Prévoir un pouvoir réglementaire, assujéti à l'approbation de l'Assemblée nationale, permettant d'adapter et de faire évoluer efficacement le cadre législatif en fonction des meilleures pratiques en matière d'encadrement d'activités de lobbying et des attentes de la société.

33. L'Assemblée nationale peut accorder d'autres attributions au commissaire au lobbying

Prévoir pour le commissaire au lobbying tout autre devoir, pouvoir ou fonction que l'Assemblée nationale juge nécessaire afin de s'assurer du respect de la loi.

34. Un processus de révision et de consultation permet de faire évoluer le régime

Établir un processus périodique et obligatoire de révision de la loi ainsi qu'un mécanisme de représentation et de consultation permettant au Commissaire de formuler, en temps opportun, des recommandations auprès d'une commission ou de toute instance appropriée relevant de l'Assemblée nationale.

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

L'encadrement du lobbying au Québec, Canada

POURSUIVRE LE DÉVELOPPEMENT D'UNE CULTURE DE TRANSPARENCE ET D'INTÉGRITÉ

Ce rapport offre une analyse ciblée du cadre légal et réglementaire mis en place pour renforcer la transparence et l'intégrité du lobbying au Québec, Canada. Le rapport évalue également le projet de réforme proposé par Lobbyisme Québec en 2019, en le situant par rapport à la Recommandation de l'OCDE sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, ainsi qu'aux bonnes pratiques des pays de l'OCDE. Le rapport met en évidence comment traiter les problèmes de gouvernance que soulèvent les pratiques de lobbying et identifie des solutions concrètes et adaptées afin de poursuivre le développement d'une culture de transparence et d'intégrité dans les processus d'élaboration des politiques publiques.



IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-95153-2
PDF ISBN 978-92-64-58066-4



9 789264 951532