



LAPOINTE ROSENSTEIN
MARCHAND MELANÇON

S.E.N.C.R.L. Avocats

Bulletin

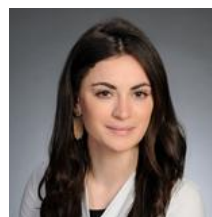
Droit commercial

Juillet 2018

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme : une loi méconnue



M^{re} Eric Maldoff, C.M., Ad. E.



M^{re} Valérie Giroux

Le présent bulletin d'information a été rédigé en collaboration avec Julien Dubois et Sophie Labrecque, étudiants en droit.

Clarifier l'encadrement du lobbyisme au Québec

Un sondage réalisé par la maison CROP¹ au mois d'avril dernier fait état de certaines statistiques préoccupantes concernant le lobbyisme au Québec. Selon le sondage, neuf Québécois sur dix ne connaissent ni le rôle du commissaire au lobbyisme ni l'objectif de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*² (ci-après, la « **Loi** »), alors que près de 60 % des répondants n'ont jamais entendu parler du commissaire au lobbyisme ni de la Loi.

Par ailleurs, il semble que le public ait une perception négative du lobbyisme. Cependant, entrer en communication avec les institutions parlementaires, gouvernementales et municipales est une activité légitime et une question d'intérêt public. La Loi impose de nombreuses exigences visant à promouvoir la transparence dans les activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques et à assurer le sain exercice de ces activités³. Par exemple, toute personne considérée comme un lobbyiste pour l'application de la Loi doit être inscrite au registre des lobbyistes dans le délai prescrit⁴.

Types de lobbyistes

La Loi catégorise les lobbyistes en trois groupes : les lobbyistes d'entreprise, les lobbyistes d'organisation et les lobbyistes-conseils⁵.

En résumé, les lobbyistes d'entreprise sont des personnes dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte de l'entreprise⁶. Les lobbyistes d'organisation, pour leur part, sont des personnes dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif. Cependant, il est important de préciser que les lobbyistes d'organisation qui exercent des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif qui n'est pas constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ni composé majoritairement d'entreprises à but lucratif ou de représentants de telles entreprises ne sont pas considérés comme des lobbyistes pour l'application de la Loi⁷.

Un lobbyiste-conseil est défini comme étant toute personne, salariée ou non, dont l'occupation ou le mandat consiste, en tout ou en partie, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'autrui moyennant contrepartie⁸. Par exemple, les avocats mandatés par leur client pour communiquer avec des titulaires des charges publiques afin d'obtenir des modifications législatives sont reconnus comme lobbyistes-conseils.

Qu'est-ce qu'une activité de lobbyisme?

La Loi offre une définition large des pratiques qu'englobe l'expression « activités de lobbyisme ». En effet, selon la Loi, sont assimilées à des activités de lobbyisme toutes

communications orales ou écrites avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer la prise de décisions relativement, entre autres :

- à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action;
- à l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation;
- à l'attribution d'un contrat, autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire, ou à l'attribution d'une autre forme de prestation déterminée par règlement du gouvernement⁹.

De plus, le fait, pour un lobbyiste, de convenir pour un tiers d'une entrevue avec le titulaire d'une charge publique est assimilé à une activité de lobbyisme¹⁰.

Selon la Loi, les personnes suivantes sont considérées comme des titulaires de charges publiques aux niveaux parlementaire et gouvernemental :

- les ministres et les députés, ainsi que les membres de leur personnel;
- les membres du personnel du gouvernement;
- les personnes nommées à des organismes du gouvernement, ainsi que les membres du personnel de ces organismes;
- les personnes nommées à des organismes à but non lucratif qui gèrent et soutiennent financièrement, avec des fonds du gouvernement, des activités de nature publique sans offrir des produits ou des services au public, ainsi que les membres du personnel de ces organismes¹¹.

Au niveau municipal, les personnes suivantes sont aussi considérées comme étant titulaires de charges publiques :

- les maires, les conseillers municipaux ou d'arrondissements;
- les préfets, les présidents et autres membres du conseil d'une communauté métropolitaine;
- les membres du personnel de cabinet des municipalités et organismes municipaux;
- les fonctionnaires d'une municipalité ou d'un organisme municipal¹².

Le terme « communication », compris dans la définition du terme « activités de lobbyisme », couvre nombre de situations, dont les conversations, les appels téléphoniques, les courriels, les lettres ou rapports écrits de même que toute communication faite lors d'activités sociales ou sportives¹³.

Délais d'inscription

Tous les lobbyistes sont tenus de présenter une *déclaration initiale* de leurs activités de lobbyisme auprès du conservateur du registre des lobbyistes. Les lobbyistes d'entreprise et les lobbyistes doivent être inscrits au registre dans les 60 jours suivant la journée marquant le début des activités de lobbyisme¹⁴, alors que pour les lobbyistes-conseils ce délai est de 30 jours¹⁵. Un avis de modification doit être présenté au registre dans les 30 jours suivant tout changement au contenu de la déclaration initiale¹⁶.

Les lobbyistes-conseils doivent renouveler leur inscription dans les 30 jours suivant la date d'anniversaire de leur déclaration initiale, tandis que le renouvellement de l'inscription des lobbyistes d'entreprise ou d'organisation doit être fait dans les 60 jours suivant la fin de l'année financière de l'entreprise ou de l'organisation¹⁷.

Déontologie et sanctions

Par ailleurs, la Loi proscrit de nombreux actes afin d'assurer que les activités de lobbyisme soient conduites de manière éthique. Par exemple, aucun lobbyiste-conseil ou lobbyiste d'entreprise ne peut mener des activités de lobbyisme contre une compensation conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou subordonnée au degré de succès de ses activités¹⁸.

Si un lobbyiste manque de façon grave ou répétée aux obligations prévues dans la Loi ou dans le Code de déontologie adopté aux termes de la Loi, le commissaire au lobbyisme peut notamment interdire l'inscription du lobbyiste sur le registre des lobbyistes¹⁹. Qui plus est, un lobbyiste qui contrevient à la Loi s'expose à des amendes allant de 500 \$ à 25 000 \$ et pouvant même atteindre 50 000 \$ en cas de récidive²⁰.

Répercussions sur certaines entreprises

Les médias jouent maintenant un rôle essentiel en informant le public sur le lobbyisme au Québec. Une plainte déposée contre une entreprise peut nuire à sa réputation et à sa crédibilité, en plus d'entraîner le risque d'éventuelles mesures disciplinaires et sanctions pénales prévues par la Loi. Au point de vue pratique, une sanction peut nuire à la capacité d'une entreprise de communiquer avec les autorités municipales, gouvernementales et parlementaires.

Les entreprises doivent comprendre ces risques, car aucune n'est à l'abri de mesures disciplinaires ou de sanctions pénales. Depuis 2008, 48 plaintes ont été déposées par le commissaire au lobbyisme. Le comportement passé du commissaire au lobbyisme montre qu'il est prêt à prendre tous les moyens nécessaires pour faire appliquer la Loi. Que les entreprises ou les personnes en question soient reliées à des petites ou moyennes entreprises, à des stations de radio, à des associations professionnelles, et même s'il s'agit des hauts dirigeants d'équipes sportives professionnelles, le commissaire au

lobbyisme ne fait preuve d'aucune discrimination dans l'application de la Loi.

Il est important que l'entreprise qui communique avec un titulaire de charge publique comprenne bien la Loi et le rôle du commissaire au lobbyisme du Québec. L'inscription au registre des lobbyistes à titre de lobbyiste, exigée par la Loi, permet d'éviter nombre de situations malencontreuses. En fait, les titulaires de charges publiques demandent de plus en plus aux lobbyistes qui les contactent s'ils sont inscrits au registre avant d'accepter un appel ou une rencontre et ils peuvent même refuser de les rencontrer s'ils ne le sont pas.

Projet de loi n° 56

En juin 2015, le projet de loi n° 56²¹ (ci-après le « **Projet de loi** ») a été déposé en vue de la modification de plusieurs aspects de la Loi. Il prévoit un processus d'inscription beaucoup plus contraignant pour tous les lobbyistes que celui actuellement prévu dans la Loi. Par exemple, la déclaration au registre devrait se faire avant le début de toute activité de lobbyisme, et les lobbyistes seraient aussi tenus de soumettre des rapports trimestriels détaillés sur leurs activités de lobbyisme. Le Projet de loi prévoit aussi que tous les OBNL exerçant des activités de lobbyisme seraient tenus de s'inscrire au registre.

Dès le dépôt du Projet de loi, une vague d'opposition s'est fait sentir partout au Québec, mais surtout dans le milieu des services communautaires. Selon certains, le fardeau administratif et les coûts connexes, de même que le risque d'exposition à des amendes considérablement accrues pourraient avoir comme conséquence de dissuader des bénévoles ou des organismes de poursuivre ou d'entamer leur engagement communautaire. Ces problèmes pourraient également créer des obstacles importants pour l'engagement communautaire dans des projets caritatifs et l'élaboration de politiques publiques éclairées. Compte tenu de l'opposition marquée au Projet de loi, celui-ci n'a toujours pas progressé.

Dans une lettre adressée aux parlementaires publiée en mai 2018²², M^e Jean-François Routhier, commissaire au lobbyisme, s'est exprimé sur le caractère désuet de la Loi en déclarant que des « lacunes et des difficultés d'application de cette loi portent ombrage à ses objectifs démocratiques et à la confiance des citoyens envers les institutions publiques ». Le commissaire est d'avis que le Projet de loi ne peut être adopté tel qu'il a été déposé, étant donné, notamment, que tous les OBNL seraient assujettis à la Loi. Il estime toutefois que la Loi devrait être modifiée dès que possible. À cet égard, M^e Routhier propose entre autres choses le transfert, au commissaire au lobbyisme du Québec, de l'administration et de la responsabilité du registre des lobbyistes, qui relèvent actuellement du conservateur du registre. Selon M^e Routhier, la situation actuelle fait en sorte que le public

a de la difficulté à discerner le rôle et les pouvoirs respectifs du conservateur et du commissaire.

1. COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, *Allocution aux membres de l'Association québécoise des lobbyistes à l'occasion du coquetel au Château Laurier*, 25 avril 2018, p. 3, 4.
2. *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ, c. T-11.011 (**Loi**).
3. *Ibid*, Art. 1.
4. *Ibid*, Art. 8.
5. *Ibid*, Art. 3.
6. *Ibid*.
7. *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ c. T-11.011, r. 1, art. 1 (11).
8. *Supra* note 2, Art. 3.
9. *Ibid*, Art. 2.
10. *Ibid*.
11. *Ibid*, Art. 4.
12. *Ibid*.; COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, *Guide de formation à l'intention des lobbyistes* (Québec : Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2018), repéré à <https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/Centre_de_documentation/Outils_et_publications/Lobbyistes/Guide_formation_lobbyistes_2018-02_-_NP_.pdf>, p. 7, 8.
13. COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, *Réponses du Commissaire au lobbyisme du Québec à quelques-unes des questions les plus fréquentes* (Québec : Gouvernement du Québec, 2014), repéré à <https://www.mamrot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/acces_information/Diffusion_information/2015-103_Documents_lobbyisme.pdf>
14. *Supra* note 2, Art. 14.
15. *Ibid*.
16. *Ibid*, Art. 15.
17. *Ibid*, Art. 16.
18. *Ibid*, Art. 26.
19. *Ibid*, Art. 53.
20. *Ibid*, Art. 60-65.
21. *Loi sur la transparence en matière de lobbyisme*, projet de loi n° 56 (présentation – 12 juin 2015), 1^{ère} sess., 41^e légis. (Qc).
22. COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, *La loi sur le lobbyisme doit être actualisée pour atteindre pleinement ses objectifs démocratiques*, mai 2018, repéré à : <https://www.commissairelobby.qc.ca/index.php?id=310&L=0>.

Le contenu de ce bulletin est de nature informative seulement et ne devrait pas être considéré comme un avis juridique.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec :

Eric Maldoff, C.M., Ad. E.
514 925-6347
eric.maldoff@lrm.com

Valérie Giroux
514 925-6404
valerie.giroux@lrm.com