

Meilleures pratiques en matière d'encadrement des activités de lobbying

Association québécoise des lobbyistes

25 février 2020

▼ Le mandat

- Identifier les meilleures pratiques contenues aux législations nationales et internationales encadrant le lobbyisme.
- Accompagner le Commissaire dans la rédaction de l'Énoncé de principes.

▼ Sommaire

- A. Objectifs de la loi
- B. Champs d'application de la loi
- C. Responsabilités et obligations
- D. Interdictions et limites
- E. Divulgence des activités de lobbyisme
- F. Rôle du Commissaire en matière d'éducation
- G. Régime de sanctions et pouvoirs du Commissaire
- H. Fonctionnement et indépendance du Commissaire



A. Objectifs de la loi

▼ A. Objectifs de la loi

- L'objectif de transparence doit se refléter dans les règles et obligations de la loi tout en assurant la légitimité du lobbyisme et l'accès facile du registre par le public et les titulaires d'une charge publique (TCP).
- Toute activité de lobbyisme est une activité légitime en autant qu'elle soit légale et exécutée de façon transparente.
- L'encadrement législatif doit refléter cet objectif.



B. Champs d'application de la loi

▼ B. Champs d'application de la loi

- Toute loi sur le lobbyisme s'articule autour de trois éléments:
 1. Les institutions publiques visées et, à l'intérieur de celles-ci, les TCP visés.
 2. Les actions et décisions des institutions et TCP visés.
 3. Les lobbyistes ayant des communications avec les TCP visés.

▼ B. Champs d'application de la loi

1) Terminologie

- Il importe d'utiliser des termes décrivant le mieux possible les objectifs de la loi et les acteurs impliqués:
 - Registre de la transparence au lieu de registre des lobbyistes.
 - Représentant d'intérêt externe ou interne au lieu de lobbyiste-conseil ou lobbyiste d'entreprise ou d'organisation.

▼ B. Champs d'application de la loi

2) Institutions publiques visées

- L'éventail des institutions publiques visées doit demeurer vaste pour assurer la transparence.
- Dans ce contexte, il importe cependant de bien cibler les TCP visés par la loi.

▼ B. Champs d'application de la loi

3) TCP visés

- Limiter l'application de la loi à certains TCP permet de mieux cibler les communications d'influence qui découlent des rapports nécessaires avec les TCP.
- L'éclairage doit être mis sur les démarches d'influence réelles majeures et non sur un ensemble de démarches effectuées auprès d'institutions publiques.
- Une base de données à jour permettrait d'identifier facilement les TCP visés.

▼ B. Champs d'application de la loi

4) Lobbyistes

- La loi devrait obliger, en plus de l'inscription des lobbyistes-conseils et des lobbyistes d'entreprise et d'organisation, l'inscription de l'entreprise au bénéfice de laquelle les activités de lobbyisme sont faites.
- La responsabilité de l'entreprise devrait être engagée lors d'infractions à la loi.

▼ B. Champs d'application de la loi

5) Organismes à but non lucratif

- La loi devrait prescrire la divulgation de toutes communications visées, peu importe qui en est l'auteur.

« It's what you do rather than who you are »

- À la lumière des pratiques recensées, la définition de lobbyiste devrait être la plus vaste possible afin de légitimer ces communications.

▼ B. Champs d'application de la loi

6) Lobbyisme indirect

- Appel au grand public
 - La prise en compte par la loi de ce mode de lobbyisme semble inévitable, plusieurs juridictions canadiennes et la majorité des états américains le régissent (35/50).
- Définition de la loi ontarienne:
 - « *appel au grand public effectué directement ou au moyen d'un media à grande diffusion pour qu'il communique directement avec le TCP en vue faire pression sur lui* ».

▼ B. Champs d'application de la loi

7) Activités visées

- Dans les juridictions étudiées, les décisions ou actions couvertes par la loi varient:
 - Activités législatives, lois, politiques et programmes, contrats publics, subventions, autorisations ou permis.
- La loi devrait viser les demandes sortant du cadre normal et les communications effectuées à un niveau supérieur.
- Éviter les dédoublements avec d'autres lois.

▼ B. Champs d'application de la loi

8) Exceptions

Seuil d'assujettissement

- Supprimer entièrement tout seuil d'assujettissement (partie importante, test qualitatif et test quantitatif) déclenchant l'obligation pour les lobbyistes d'entreprise ou d'organisation de s'inscrire.

▼ B. Champs d'application de la loi

8) Exceptions

Vendeurs

- Pourraient être exemptés les vendeurs ou représentants des ventes d'une organisation.
- Seraient par ailleurs visées les démarches faites par des lobbyistes-conseils ainsi que par d'autres employés de l'entreprise, indiquant ainsi l'importance accordée par l'entreprise à la démarche.

▼ B. Champs d'application de la loi

8) Exceptions

- Montant minimum du contrat, de l'avantage pécuniaire ou de la subvention.

▼ B. Champs d'application de la loi

8) Exceptions

Demande de financement pour un OBNL

- Les démarches liées à une demande de financement pour un OBNL faites dans le cours normal des activités de l'OBNL pourraient faire l'objet d'une exception.



C. Responsabilités et obligations

▼ C. Responsabilités et obligations

1) TCP

- La décision de rendre publics les agendas des membres du Conseil des ministres avec des acteurs non gouvernementaux constitue une première étape vers une plus grande transparence.

▼ C. Responsabilités et obligations

2) Commissaire au lobbyisme du Québec

- Les meilleures pratiques et l'expérience québécoise depuis 2002 indiquent clairement la pertinence de confier au CLQ la responsabilité du registre des lobbyistes.
- La Loi 6 (juin 2019) a initié le processus de transfert du registre incluant le développement d'une toute nouvelle plateforme d'inscription des activités au plus tard le 19 décembre 2021.



D. Interdictions et limites

▼ D. Interdictions et limites

Règles d'éthique

1) Implications au sein d'un parti politique

- Utile d'examiner la divulgation de l'implication au sein d'un parti politique lorsqu'elle risque de créer un conflit d'intérêt potentiel entre un lobbyiste et un TCP:
 - Campagne de levée de fonds.
 - Travail pour un candidat à l'élection.

▼ D. Interdictions et limites

Règles d'éthique

2) Contrepartie liée à un résultat ou au degré de succès des activités

- Plusieurs états interdisent les contreparties conditionnelles versées à des lobbyistes et liées au succès de leurs démarches.
- Exemptions dans certains états (NY) lorsque les commissions sont identiques pour les contrats privés et publics.

▼ D. Interdictions et limites

Règles d'éthique

3) Après-mandat

- La règle interdisant les activités de lobbying pendant une période de deux ans suivant la fin d'une charge publique est une pratique courante dans plusieurs juridictions.
- Certaines juridictions accordent au Commissaire le pouvoir d'exempter de cette restriction dans des cas (contextes) précis.

▼ D. Interdictions et limites

Règles d'éthique

4) Pendant-mandat

- Applicables à des TCP pour des dossiers sur lesquels ils ont travaillé comme lobbyistes avant d'être TCP.
- Règles rares aux États-Unis.



E. Divulgation des activités de lobbyisme

▼ E. Divulgation des activités de lobbying

1) Inscription au registre

- Une information détaillée sur les activités de lobbying devrait permettre d'atteindre l'objectif de transparence.
- Cette inscription devrait par ailleurs être faite dans un système convivial, facile d'utilisation.

▼ E. Divulgation des activités de lobbying

2) Délai d'inscription

- Lorsque prévisible, l'inscription d'une activité de lobbying devrait être complétée avant son début pour permettre une meilleure transparence.
- Le succès d'une telle exigence repose cependant sur une condition essentielle, soit la simplicité et la rapidité du processus d'inscription.

▼ E. Divulgation des activités de lobbying

3) Responsable de l'inscription pour l'entreprise

- Afin de faciliter l'inscription, il importe que le plus haut dirigeant de l'entreprise puisse déléguer en tout ou en partie ses responsabilités quant à l'inscription.
- Ce pouvoir de délégation devrait être prévu à la loi.

▼ E. Divulgation des activités de lobbying

4) Montants dépensés pour le lobbying

- Possibilité de divulguer, en plus du montant payé aux lobbyistes, les dépenses directes et indirectes effectuées en support aux activités de lobbying, par tranche de valeurs, fournissant ainsi une indication de l'importance de la démarche pour l'entreprise.

▼ E. Divulgation des activités de lobbying

5) Conservation des documents au soutien de la démarche

- Il pourrait être pertinent d'évaluer la possibilité d'exiger pendant un délai déterminé:
 - La conservation des documents au soutien des renseignements dévoilés dans l'inscription.
 - La possibilité pour le Commissaire de requérir ces documents.

▼ E. Divulgation des activités de lobbying

6) Consultation du registre

Options à considérer:

- 1) Pouvoir obtenir la liste des lobbyistes faisant des démarches sur un même sujet (*legislative footprint*) ou sur un même type de décision (*decision-making footprint*).
- 2) Pouvoir obtenir la liste des lobbyistes-conseils effectuant des communications d'influence pour un même client.

▼ E. Divulgation des activités de lobbying

6) Consultation du registre

Options à considérer:

- 3) Obtenir tous les mandats, démarches d'influence auprès d'un même ministère, d'une même institution publique ou d'une même municipalité.
- 4) Avoir plusieurs points d'accès au registre (par ex. les projets de loi, politiques, subventions, permis).



F. Rôle du Commissaire en matière d'éducation

▼ F. Rôle du Commissaire en matière d'éducation

- Mandat de formation auprès des TCP et des lobbyistes et d'éducation auprès du public en général quant aux exigences de la loi.



G. Régime de sanctions et pouvoirs du Commissaire

▼ G. Régime de sanctions et pouvoirs du Commissaire

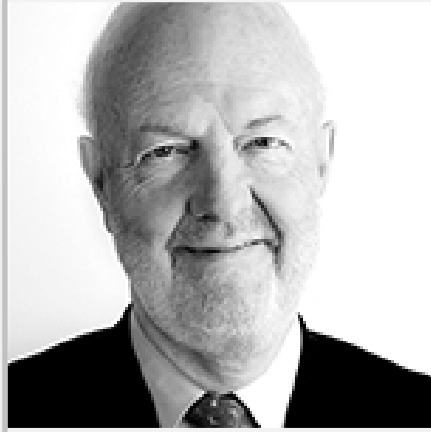
- 1) Sanctions administratives pécuniaires
- 2) Délai de prescription
- 3) Pouvoir réglementaire



H. Fonctionnement et indépendance du Commissaire

▼ H. Fonctionnement et indépendance du Commissaire

- 1) Révision périodique de la loi.
- 2) Collaboration avec certains dirigeants d'organisme ayant des mandats complémentaires, tels que le commissaire à la déontologie et l'éthique, le DG des élections et la Commission d'accès à l'information.



Pierre B. Meunier

- Avocat Conseil
- +1 514-397-4380
- pmeunier@fasken.com

FASKEN