

**Commentaires de la FCEI concernant le projet de loi n° 6 : *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***

---

**Introduction**

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) regroupe 110 000 PME au Canada, dont environ une sur cinq est au Québec.

En tant qu'organisation de défense des intérêts des PME, la FCEI est inscrite au Registre des lobbyistes du Québec. Nous cumulons environ une soixantaine de mandats au registre et, à l'instar de plusieurs assujettis, notre expérience montre qu'il s'agit d'un processus, tatillon, fastidieux et complexe. Ces impressions sont partagées également par plusieurs entreprises devant aussi inscrire des mandats au registre.

En outre, nous avons au fil des ans noté, et ce, malgré le dévouement sans faille du personnel du registre, que la gestion bicéphale actuelle de l'application de la LTEML n'est pas optimale et a contribué à complexifier le processus. En ce sens, la FCEI accueille favorablement les grands objectifs du PDL 6.

Elle souhaite toutefois également que la centralisation au sein d'une même entité des inscriptions et de l'application de la Loi, soit une occasion de simplifier les procédures d'inscription, ce qui ne peut qu'être bénéfique quant à l'observance de la Loi.

Elle souligne aussi que le présent PDL représente une opportunité incontournable de corriger quelques lacunes actuelles de la Loi et elle est heureuse d'avoir l'opportunité de présenter aux parlementaires quelques éléments de réflexion à ces égards.

---

**De la légitimité et du droit fondamental au lobbyisme...**

Il importe dans un premier temps de rappeler que, dans une société démocratique, le lobbyisme est non seulement une activité légitime et nécessaire, mais également un droit consacré par plusieurs législations.

Comme le mentionne Martine Hébert dans un ouvrage traitant du lobbying : « Bien entendu, dans notre démocratie, les citoyens peuvent exercer une influence sur les gouvernements grâce aux scrutins. Mais la démocratie s'exerce également en dehors des périodes électorales par les

capacités d'influence des citoyens sur les structures et les décisions gouvernementales. Le lobbying prend tout son sens dans cette volonté, voire cette nécessité de participer activement à l'évolution de la société »<sup>1</sup>.

Au chapitre de la légitimité, mentionnons qu'il existe d'ailleurs plusieurs manifestations et confirmations de ce droit au lobbying. Cela s'observe autant au Canada qu'ailleurs dans le monde. Le premier amendement à la constitution américaine, qui se lit comme suit (en traduction libre), en est un exemple :

*« Le Congrès ne pourra faire aucune loi ayant pour objet l'établissement d'une religion ou interdisant son libre exercice, de limiter la liberté de parole ou de presse, ou le droit des citoyens de s'assembler pacifiquement et d'adresser des pétitions au gouvernement pour qu'il mette fin aux abus »* (Nous soulignons)

Ainsi, la plupart des juges et des auteurs juridiques américains estiment que le premier amendement confirme que le lobbying est un droit qui est protégé et garanti par la constitution américaine.

Au Québec, l'article 21 de la *Charte des droits et libertés de la personne* définit quant à lui une partie des droits politiques des citoyens similairement et de la manière suivante :

*« 21. Toute personne a droit d'adresser des pétitions à l'Assemblée nationale pour le redressement de griefs. »*

Qui plus est, lorsque le gouvernement du Québec a adopté la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* (LTEML) en 2002, l'État québécois est venu formellement reconnaître le lobbying en tant qu'activité légitime légalement reconnue.

Par ailleurs, comme le note le Commissaire fédéral au lobbying, on retrouve cette même notion de « droit au lobbying » dans la législation fédérale. En effet, ce dernier mentionne que :

« Le préambule de la *Loi* décrit quatre principes :

- la liberté d'accès aux institutions de l'État est une importante question d'intérêt public;
- le lobbying auprès des titulaires d'une charge publique est une activité légitime;
- il est souhaitable que les titulaires d'une charge publique et le public puissent savoir qui se livre à des activités de lobbying;
- le système d'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à la liberté d'accès aux institutions de l'État. »<sup>2</sup>

Le lobbying est aussi nécessaire à l'évolution des sociétés. Dans un ouvrage publié récemment et traitant des relations publiques, Martine Hébert précise en effet que : « (...) le lobbying existe et

---

<sup>1</sup> Hébert, Martine, *Les Secrets du lobbying ou l'art de bien se faire comprendre des gouvernements*, Éditions Varia, 2003, p.15.

<sup>2</sup> Voir : <https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00403.html>

s'exerce depuis fort longtemps. En fait, puisqu'il représente les actions déployées par les citoyens et les groupes d'intérêts divers pour influencer les politiques étatiques, on peut dire qu'il existe sans doute au moins depuis les débuts de tout régime politique. Au Canada, on note que : "Le lobbying fait partie de la scène politique depuis les premiers temps de la colonisation. Les subventions, les monopoles et les concessions qui ont rendu possibles les premiers voyages de Cartier, Frobisher, Hudson et bien d'autres ont été ainsi obtenus grâce à des activités de lobbying à la cour"<sup>3</sup>. (...) il est aussi intéressant de noter qu'au fil des siècles, tant au Canada qu'ailleurs, nous avons assisté progressivement à la naissance de plusieurs regroupements de tous ordres : industriels, syndicaux, associatifs, écologistes, raciaux, etc. Or, tous ces groupes ont en commun une chose : ils ont été créés notamment dans le but de faire valoir les intérêts de leurs membres respectifs, afin de tenter d'influencer des politiques et orientations gouvernementales »<sup>4</sup>.

Elle ajoute également que : « Les citoyens ont (...) développé, à travers l'influence qu'ils exercent sur les décideurs, des moyens de favoriser l'émergence de services publics qui répondent davantage aux besoins de la population. Dans notre démocratie, les représentants élus sont les porte-voix du peuple. Toutefois, ils ne sont pas omniscients. Afin d'être réellement des vecteurs de connaissances et de changements au sein de l'appareil de l'État, ils doivent être en contact avec les "porteurs" de ces connaissances. C'est d'ailleurs ainsi que la quasi-totalité de tout ce que nous connaissons aujourd'hui émane, ne fût qu'en partie, des changements provoqués par les représentations effectuées par ces milliers de citoyens et de groupes présents sur le terrain : de notre système de santé aux services communautaires, en employabilité ou de soutien aux entreprises, en passant par nos lois et nos institutions sociales, culturelles, économiques ou législatives. »<sup>5</sup>

Ainsi, le lobbying souvent associé - à tort - à la corruption et au patronage est en fait une pierre angulaire de la démocratie au même titre que la liberté d'expression et la liberté de presse. Nous estimons qu'il est impératif de garder cela à l'esprit dans l'analyse du présent projet de loi.

---

## **L'encadrement du lobbyisme : préserver le *droit au lobbyisme***

Un droit n'étant jamais absolu, la FCEI convient que le lobbyisme puisse être encadré par le législateur. Du même souffle, cependant, à l'instar de ce qu'édicte la Loi fédérale par exemple, un droit ne doit pas faire l'objet d'un traitement réglementaire et administratif si lourd que ce dernier constitue une entrave indue à l'exercice dudit droit. En ce sens, la FCEI estime que le législateur doit mener ses interventions dans le domaine du lobbyisme dans un cadre réglementaire et administratif allégé. Or, sur ce point, la FCEI estime que l'objectif principal du PDL 6, soit le transfert des responsabilités liées au Registre des lobbyistes du ministère de la Justice vers le Commissaire au lobbyisme, devrait être de simplifier les procédures administratives et la réglementation relative au processus d'inscription.

---

<sup>3</sup> Voir : <http://www.encyclopediecanadienne.ca/fr/article/lobbying/>

<sup>4</sup> Hébert, Martine, Introduction aux relations publiques, ouvrage publié sous la direction de Stéphanie Yates, Presses de l'Université du Québec à Montréal, 2018, p. 310.

<sup>5</sup> Hébert, Martine, Introduction aux relations publiques, ouvrage publié sous la direction de Stéphanie Yates, Presses de l'Université du Québec à Montréal, 2018, p.313

## Une belle occasion pour alléger le processus administratif et optimiser l'observance de la Loi

Dans la LTEML, contrairement à ce que nous retrouvons dans la législation fédérale, l'article 1 consacre la légitimité du lobbyisme tout en omettant de référer au fait que le droit implicite qui y est lié ne peut être entravé par des processus administratifs trop lourds. Pourtant, outre la nature bicéphale de l'encadrement auquel le PDL 6 cherche à mettre fin, les lobbyistes québécois ont souvent eu maille à partir avec des exigences administratives trop exigeantes, incohérentes ou superflues depuis l'adoption de la LTEML. À titre d'exemple, mentionnons le fait que, lors d'un remaniement ministériel impliquant des changements de noms de ministères, le processus administratif en place exige des lobbyistes qu'ils mettent eux-mêmes à jour, un par un, les noms desdits ministères. Autre exemple éloquent : lorsqu'un lobbyiste inscrit une date de fin à un mandat, il ne peut dans la même opération supprimer ledit mandat. Il doit d'abord enregistrer son dossier, le soumettre pour publication au Registre et ensuite, rouvrir son dossier et supprimer ledit mandat. Dans tous ces cas, les lobbyistes pourraient être accusés de commettre des infractions alors que ces dernières sont liées à un processus alambiqué qui n'a rien à voir avec les objectifs poursuivis par la Loi.

Ce type de dérives administratives se présente fréquemment dans le cadre de l'administration de la LTEML et, à notre avis, il demeure impossible de lier ces dernières à des objectifs de transparence ou encore d'éthique.

Par ailleurs, la FCEI rappelle que la législation fédérale inclue dans son préambule la notion de droit au lobbyisme selon les principes suivants qui y sont édictés :

« Vu l'intérêt public présenté par la liberté d'accès aux institutions de l'État

Vu la légitimité du lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique;

Vu l'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui se livre à des activités de lobbyisme;

Vu le fait que l'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à cette liberté d'accès. » (Nous soulignons)

La FCEI estime donc que le législateur doit saisir l'occasion du PDL 6 pour inscrire de telles dispositions au sein de la LTEML et clarifier dans quel contexte doit se dérouler l'encadrement du lobbyisme, compte tenu de son importance démocratique fondamentale.

### Recommandations

La FCEI recommande, dans le but de garantir que les lobbyistes ne voient pas leurs activités légitimes entravées par des exigences trop lourdes, incohérentes ou arbitraires de la part du régulateur :

1- D'inscrire dans le préambule du PDL 6, que celui-ci a notamment pour objectif d'alléger le processus administratif relatif à l'inscription des lobbyistes au Registre des lobbyistes.

2- D'amender l'article 1 de la LTEML de manière à ce que le législateur précise que l'administration de la loi doit s'exécuter dans une perspective respectant le droit fondamental pour les citoyens et les groupes d'exercer des activités de lobbyisme et en ne posant pas d'entraves réglementaires et administratives excessives qui viendraient brimer ce droit.

Une telle précision devrait d'ailleurs s'inspirer des principes édictés dans la législation fédérale à savoir le fait que : la liberté d'accès aux institutions de l'État est une importante question d'intérêt public et que le système d'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à la liberté d'accès aux institutions de l'État<sup>6</sup>.

En outre, la FCEI profite de l'occasion pour préciser que le nouveau système informatique devrait notamment viser :

- La simplification des informations demandées quant aux mandats, aux titres et à la nature des titulaires de charge publique faisant l'objet de représentation.
- Le retrait du processus de renouvellement des mandats des lobbyistes, car la Loi prévoit déjà une obligation de modification en continu des mandats.
- L'automatisation des changements de noms des ministères, par exemple, ainsi que le transfert de la responsabilité de gestion administrative liée à ce type d'activités des lobbyistes vers le Commissaire.
- Le développement d'outils technologiques permettant la mise en place d'une plateforme informatique conviviale et efficace qui simplifiera la tâche aux lobbyistes et améliorera les processus internes du Commissaire.
- La diminution des délais de traitement administratif du Commissaire et le transfert formel de l'imputabilité au Commissaire à cet égard.

### **La révision des décisions du Commissaire**

Un autre élément qui est d'ordinaire associé à l'exercice d'un droit qui est balisé par le législateur est la possibilité pour l'assujetti de bénéficier du concours d'un arbitre indépendant visant à trancher les questions où le régulateur, par exemple, allègue la commission d'une infraction. Le recours à une telle instance indépendante est d'ailleurs l'occasion pour les assujettis de faire valoir une contre-preuve tout en renforçant la confiance de ces derniers envers le système d'encadrement. Or, cette notion nous apparaît actuellement absente du dispositif de la LTEML et cela induit un déséquilibre en défaveur des lobbyistes ou une judiciarisation improductive des litiges lorsque des situations litigieuses surviennent dans le cadre de leurs activités.

De l'avis de la FCEI, il est donc impératif qu'un mécanisme indépendant de révision des décisions du Commissaire soit mis en place dans le but de garantir ultimement l'accès aux lobbyistes à un forum d'appel indépendant extrajudiciaire. Nous estimons que le législateur aurait avantage à prévoir dans le dispositif de la loi, la possibilité qu'un lobbyiste puisse en appeler des décisions du Commissaire auprès d'une sorte « d'ombudsman », tel que, à titre d'exemple, le Protecteur du citoyen ou encore la Commission des droits de la personne.

---

<sup>6</sup> Voir : <https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00403.html>

**Recommandation**

La FCEI recommande au législateur d'amender la LTEML de manière à ce que son dispositif confère désormais aux lobbyistes un droit d'appel et de révision des décisions rendues par le Commissaire auprès d'une instance comme le Protecteur du citoyen ou la Commission des droits de la personne.

**Clarifier la notion de « pour une partie importante »**

La FCEI estime que le PDL 6 devrait permettre de clarifier la notion de « pour une partie importante » contenue dans la LTEML.

Rappelons en effet que l'article 3 de ladite loi se lit comme suit :

« 3. Sont considérés lobbyistes aux fins de la présente loi les lobbyistes-conseils, les lobbyistes d'entreprise et les lobbyistes d'organisation.

On entend par :

“lobbyiste-conseil”, 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 contrepartie;

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

“lobbyiste d'organisation”, toute personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif. » (Nous soulignons)

Or, l'imprécision de cette disposition crée de la confusion, ce qui ne facilite pas l'observance par les assujettis. Cela est d'ailleurs d'autant plus vrai que les commissaires qui se sont succédé ont émis des directives et des avis d'interprétation différents concernant la signification de cette notion.

**Recommandation**

La FCEI estime qu'il serait donc impératif de profiter de l'occasion pour clarifier cette notion et faire en sorte que cette clarification soit cohérente avec la loi fédérale, où elle est interprétée comme suit : « Les lobbyistes salariés communiquent avec les titulaires d'une charge publique au nom de l'entreprise ou de l'organisation pour laquelle ils travaillent. L'enregistrement est requis lorsqu'un ou plusieurs employés communiquent avec un titulaire d'une charge publique concernant certains sujets et que leurs fonctions constituent une partie importante des fonctions exercées par un employé.

Les entreprises et les organisations sans but lucratif peuvent exercer certaines activités de lobbying et ne pas être tenues de s'enregistrer si les activités de lobbying cumulatives de tous les employés ne représentent pas 20 % ou plus des fonctions d'une personne au cours d'une période d'un mois »<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Voir : <https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00403.html>

## Les pouvoirs réglementaires du Commissaire

Comme nous l'avons évoqué plus tôt dans ce mémoire, l'encadrement du lobbyisme est notamment une reconnaissance légale de cette activité. Toutefois, comme nous l'avons aussi vu, le lobbyisme découle aussi d'un droit fondamental dans une démocratie.

La FCEI suggère donc au législateur qu'il est impératif qu'il prenne les mesures nécessaires pour maintenir la confiance des assujettis et du public envers l'encadrement de cette activité. Pour ce faire, avec déférence, il nous apparaît incontournable que le législateur prenne le soin d'éliminer toutes perceptions d'arbitraire lors de la conception de la réglementation et des règles administratives qui gouvernent ledit encadrement.

À cet effet, la FCEI est notamment préoccupée par l'article 19 du PDL 6 qui dispose ce qui suit :

*19. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 66, du suivant :*  
*« 66.1. Le commissaire publie sur son site Internet tout projet de modalités visées aux articles 18 et 19. Toute personne intéressée peut, dans les 45 jours de cette publication, transmettre ses commentaires au commissaire. Le commissaire fait publier à la Gazette officielle du Québec les modalités qu'il détermine, avec ou sans modifications. Ces modalités entrent en vigueur le quinzième jour suivant celui de leur publication. »*

En fait, cette disposition fait objectivement en sorte que le gouvernement délègue le pouvoir réglementaire associé à la LTEML directement au Commissaire, en soustrayant ce processus réglementaire du dispositif de la *Loi sur les règlements*. Ce choix, avec lequel nous sommes fortement en désaccord, nous apparaît d'une part plonger le Commissaire dans une position de juge et partie (en tant que régulateur qui est chargé lui-même de concevoir le règlement qu'il applique) et, d'autre part, réduire considérablement le caractère consultatif et l'apport d'une diversité de points de vue ayant une influence directe sur la décision d'adopter ou non des règles.

En effet, nous soumettons au législateur que l'accès à une diversité de points de vue qui émane des élus (ex. le conseil des ministres, citoyens et groupes concernés, etc.) est un élément essentiel de la conception réglementaire visant un fondement démocratique important comme celui du lobbyisme.

Par ailleurs, il est généralement constaté que la propension à utiliser la réglementation de façon systématique et en abondance est très présente dans les organismes disposant de tels pouvoirs. Conscient de cette propension, le gouvernement s'est d'ailleurs lui-même doté d'une politique gouvernementale, afin de contenir ce phénomène<sup>8</sup>. Le Commissaire n'étant pas visé par cette politique, il serait donc important, par souci préventif et de cohérence gouvernementale, que les pouvoirs réglementaires demeurent entre les mains du gouvernement.

<sup>8</sup> Voir:

[https://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/publications/administratives/allègement/politique\\_gouv\\_allègement.pdf](https://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/publications/administratives/allègement/politique_gouv_allègement.pdf)



**Recommandation**

La FCEI recommande donc que, notamment l'article 19 du PDL soit amendé, de manière à ce que ce soit le gouvernement et non le Commissaire qui exerce le pouvoir réglementaire d'établir les modalités d'encadrement sous les auspices de la LTEML.

## Les responsabilités relatives à l'exactitude des données à la suite du transfert du registre

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, la FCEI accueille favorablement le transfert de la responsabilité de l'administration du Registre des lobbyistes du ministère de la Justice vers le Commissaire. Cependant, la FCEI constate que l'article 25 transfère sur les épaules des lobbyistes eux-mêmes la responsabilité d'assurer l'exactitude des données à la suite du transfert des données du Registre au Commissaire. Nous sommes en profond désaccord avec cet article. En effet, ce dernier rend les lobbyistes imputables d'une procédure sur laquelle ils n'ont aucun contrôle et leur fait porter le fardeau d'assurer l'intégrité de cette opération. Ainsi, ces responsabilités devraient incomber aux instances qui effectueront ces opérations.

Par ailleurs, les données sur le registre concernent autant les mandats actifs que les mandats non actifs. La FCEI estime que le transfert devrait uniquement porter sur les mandats actifs.

**Recommandation**

La FCEI recommande que l'article 25 du PDL 6 soit amendé de façon à prévoir que le législateur :

S'assure que le transfert des données ne vise que les mandats et les lobbyistes actifs.

S'assure que le conservateur du Registre transmette aux lobbyistes une copie intégrale sous forme facilement compréhensible et utilisable (électroniquement) de toutes les données et informations figurant officiellement au Registre, avant de procéder au transfert vers le Commissaire. De l'avis de la FCEI, il est impératif que les lobbyistes puissent avoir accès à cette information officielle et validée avant que le transfert ne se produise, et ce, afin qu'ils puissent s'assurer qu'aucune donnée ou information n'a été perdue ou altérée en cours de transfert, en cas de litige éventuel.

Déclare le Commissaire responsable de garantir aux lobbyistes l'intégrité entière et complète des données ou des informations qui lui sont transférées, qu'il soit responsable d'en assurer l'exactitude et qu'il soit désigné comme étant l'instance de qui relève la responsabilité de remédier à l'altération ou à la perte de données suite au transfert.

Prévoit qu'en cas de litige relativement à l'exactitude des informations ou des données figurant aux dossiers des lobbyistes dans le Registre, le Commissaire ait le fardeau de la preuve de démontrer que ces inexactitudes ne sont pas la conséquence d'une défaillance apparue lors du transfert du Registre. Cette condition apparaît essentielle à la FCEI puisque les lobbyistes n'ont aucun contrôle opérationnel sur le processus de transfert du Registre et, par conséquent, ne sauraient être tenus responsables d'offrir la démonstration que les informations manquantes ou altérées découlent dudit processus de transfert.



---

## Autres considérations

### Délais pour apporter des correctifs

L'article 5 du PDL 6 prévoit une nouvelle mouture de l'article 21 de la LTEML qui a notamment pour effet de retirer la prérogative du Commissaire d'établir un délai maximal afin qu'un lobbyiste procède à l'ajout de renseignements ou à la correction d'une erreur dans le cadre d'une déclaration ou d'un avis. À cet égard, l'article 5 prévoit un délai de 10 jours afin que le lobbyiste donne suite à la demande du Commissaire d'apporter une correction sous peine d'une radiation éventuelle de la déclaration.

Or, l'expérience démontre que ce délai est insuffisant pour une organisation qui gère de nombreux mandats tout en assurant d'autres activités liées à sa mission. Il apparaît à la FCEI que l'instauration d'un délai de 30 jours serait plus réaliste et soustrairait à la fois les lobbyistes et le Commissaire de la possibilité de s'engluer dans des complexifications administratives importantes, sans que les bénéfices espérés en matière de transparence, par exemple, ne soient matériels pour le public.

### Recommandation

La FCEI recommande au législateur d'amender l'article 5 du PDL 6, de manière à ce que le délai prévu par le nouvel article 21 de la LTEML soit de 30 jours ouvrables et non de 10 jours.