

**DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS EN DROIT  
DE L'ACCÈS À L'INFORMATION**

**LA PRATIQUE DU LOBBYISME ET LE DROIT DE SAVOIR**

**PAR M<sup>c</sup> ANDRÉ OUMET\***

**DIRECTEUR DES AFFAIRES JURIDIQUES  
COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC**

**LE 22 OCTOBRE 2004**

\* L'auteur remercie M<sup>c</sup> Denis G. Coulombe pour ses précieux commentaires. Le texte n'engage toutefois que son auteur.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Le lobbyisme : le plus vieux métier du monde? .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Une loi qui trouve son origine dans le droit à l'information.....</b>	<b>6</b>
<b>2.1. Le registre des lobbyistes.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2. Les ordonnances de confidentialité .....</b>	<b>11</b>
<b>3. La surveillance des activités de lobbyisme : le Commissaire au lobbyisme .....</b>	<b>11</b>
<b>3.1. Les pouvoirs d'enquête et d'inspection.....</b>	<b>13</b>
<b>3.2. Les sanctions.....</b>	<b>13</b>
<b>4. Les objectifs de la Loi .....</b>	<b>14</b>
<b>5. Une définition du lobbyisme .....</b>	<b>14</b>
<b>6. Qui sont les lobbyistes?.....</b>	<b>15</b>
<b>7. Le code de déontologie.....</b>	<b>18</b>
<b>7.1. Un processus respectueux des milieux visés .....</b>	<b>18</b>
<b>7.2. Que trouve-t-on dans le Code de déontologie des lobbyistes? .....</b>	<b>20</b>
<b>8. Les titulaires d'une charge publique.....</b>	<b>21</b>
<b>8.1. Des effets pour les titulaires d'une charge publique.....</b>	<b>21</b>
<b>8.2. Des règles d'après-mandat .....</b>	<b>25</b>
<b>9. Conclusion .....</b>	<b>30</b>

## **Introduction**

Au terme des débats entourant l'adoption d'une loi, lors de l'ajournement de la session parlementaire, c'est l'heure des bilans. Conformément à la tradition déjà bien établie, les chefs de partis font alors, tour à tour en conférence de presse, leur analyse de la session qui vient de prendre fin. C'est à la faveur de cette rencontre de presse que bien des Québécois ont appris, en juin 2002, l'adoption de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme<sup>1</sup>. Toutefois, bien peu de personnes se doutaient, à ce moment, de la portée de la loi que l'Assemblée nationale venait d'adopter.

Pourtant, ce n'est pas au premier ministre de l'époque qu'il faut reprocher le manque de transparence, lui qui avait affirmé, en dévoilant les grandes lignes du projet de loi, que ce serait la loi la plus avant-gardiste au monde. En effet, cette année-là, en février, à la suite de la démission d'un ministre du gouvernement, M. Bernard Landry annonçait la présentation d'une loi pour réglementer le lobbyisme au Québec : « on va faire en sorte que cette loi respectueuse des libertés fondamentales soit quand même tout à fait exemplaire par rapport à ce qui se fait ailleurs », déclarait-il à ce moment.

Quelques mois plus tard, soit le 13 juin 2002, les membres de l'Assemblée nationale adoptaient, à l'unanimité, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

La Loi a pour but de régir les activités de lobbyisme exercées auprès des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Au Québec comme ailleurs, le lobbyisme est répandu. Il est toujours caractérisé par la discrétion qui entoure sa pratique.

---

<sup>1</sup> L.R.Q., c. T-11.011, ci-après appelée « la Loi ».

Paradoxalement, c'est souvent derrière des portes closes que se déroulent les discussions dites de « couloir ».

Cette façon de faire a engendré une méfiance des citoyens à l'égard des décisions prises, c'est du moins une perception partagée par plusieurs, beaucoup plus sur la base du *copinage* que sur celle de l'intérêt public. Cela explique que le lobbyisme n'a pas bonne presse. En réaction, dans certains milieux, on nie le phénomène. Le lobbyisme n'existe pas! Mais nier son existence n'arrange rien. Comme le constate Olivier Debouzy au sujet du lobbyiste, « sa connaissance technique d'un sujet, sa familiarité avec les questions qu'il soulève et sa capacité de proposer des solutions pratiques en font un interlocuteur légitime des pouvoirs publics<sup>2</sup> ». On imagine mal comment se passer aujourd'hui de l'expertise du lobbyiste.

Même constat du côté du législateur québécois : le lobbyisme est légitime, affirme l'article 1 de la Loi.

Mais la reconnaissance de la légitimité du lobbyisme n'a pas justifié à elle seule l'adoption d'une loi ni permis de renforcer la confiance des citoyens. Une valeur plus grande a guidé le choix du législateur. Par l'adoption de la Loi, l'État a voulu s'assurer que les activités de lobbyisme seraient dorénavant transparentes et exercées correctement. Un des principes fondateurs de la Loi est le droit de savoir. En cela, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme est donc une loi d'accès à l'information.

Nous examinerons le fondement de la Loi, à savoir le droit à l'information, nous cernerons sa portée en définissant ce qui constitue une activité de lobbyisme, nous décrirons qui sont les

---

<sup>2</sup> Olivier DEBOUZY, « Le rôle du lobbying dans la démocratie technicienne », *Après-demain* (Janvier-Février-Mars 2004), Paris, n° 8, p. 10-12.

lobbyistes ainsi que les titulaires d'une charge publique. Finalement, nous ferons aussi une incursion dans le Code de déontologie des lobbyistes entré en vigueur en mars 2004. Mais d'abord, un mot sur le lobbying.

## 1. Le lobbyisme : le plus vieux métier du monde?

Au cours d'une visite guidée de la capitale américaine, le guide, au demeurant fort affable et enjoué, raconte qu'un hôtel, situé à peu près à mi-chemin entre la Maison blanche et le Capitole, était jadis, peut-être l'est-il encore aujourd'hui, le lieu de rencontre des politiciens et de ceux qui cherchaient à les influencer. Il faut dire qu'à l'époque, ces derniers ne pouvaient pénétrer dans la Chambre des représentants et au Sénat. L'environnement spacieux et l'atmosphère feutrée des grands hôtels favorisaient ce genre de rencontres.

Cette explication toute américaine du mot « lobby » n'est pas dépourvue de sens. Outre-Atlantique, en Grande-Bretagne par exemple, on explique l'origine du mot par le fait que les personnes désireuses d'influencer les législateurs se tenaient dans les antichambres du Parlement que l'on désignait à cette époque sous le vocable de « lobby ».

Ces descriptions anecdotiques du lobbyisme ne doivent pas faire oublier que la pratique du lobbyisme n'a pas été inventée au siècle dernier. On peut penser que l'origine du lobbyisme se perd dans la nuit des temps. Le lobbyisme, c'est-à-dire les communications avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer une prise de décisions, remonte probablement au moment où l'être humain a commencé à vivre en société. À ce titre, le lobbyisme peut être considéré comme l'un des plus vieux métiers du monde. En tout état de cause, chez nos voisins du sud, on estime que le lobbyisme remonte au début de la Fédération : « Lobbying is as old as legislation and pressure groups are as old as politics », reprennent à leur compte Ornstein et Elder<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Karl SCHRIFTGEISSER, *The Lobbyists*, Boston, Little Brown, 1951, cité dans Norman J. ORNSTEIN et Shirley ELDER, *Interest Groups, Lobbying and Policymaking*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1978, p. 53.

Dans nos démocraties modernes, la pratique du lobbyisme repose sur le droit de tout individu de s'adresser à une personne élue pour faire valoir son point de vue. De manière plus explicite encore, les Américains reconnaissent un fondement constitutionnel à ce droit, le premier amendement permettant à quiconque de s'adresser au gouvernement pour présenter une pétition, redresser un tort<sup>4</sup>.

Plutôt que de lutter contre le phénomène, le gouvernement américain et tous les États ont tôt fait d'en réglementer la pratique. Au Canada, l'encadrement des activités de lobbyisme est une formule qui a aussi été retenue par le gouvernement canadien et par celui de quatre provinces : l'Ontario, la Colombie-Britannique, la Nouvelle-Écosse et le Québec<sup>5</sup>.

Dernier en lice, le Québec a profité de certains incidents dont les médias ont largement fait écho pour donner suite à un rapport d'un groupe de travail et à un rapport d'une commission parlementaire et intervenir en matière de lobbyisme<sup>6</sup>. Toutefois, il faut le préciser, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme est sans commune mesure avec ces incidents. S'il est vrai que par l'adoption de cette loi le législateur québécois a voulu reconnaître la légitimité du lobbyisme, et qu'il a en outre prescrit un ensemble de règles visant à assurer le sain exercice de ces activités, la Loi se caractérise aussi et surtout par la reconnaissance, pour le citoyen, du droit de savoir qui tente d'exercer une influence auprès

---

<sup>4</sup> *United States c. Harriss et al.*, 347 U.S. 612 (1954) Supreme Court of the United States. Le lecteur constatera, à la lecture de ce jugement, que la Cour suprême ne voit pas d'obstacle constitutionnel à la réglementation du lobbyisme, et ce, même si la pratique est protégée par le premier amendement qui prévoit : « Congress shall make no law (...) abridging the freedom of speech (...) or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances. »

<sup>5</sup> *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, L.R.C. 1985, c. 44; *The Lobbyists Registration Act*, S.O. 1998, c. 27 (Ontario); *Lobbyists Registration Act*, S.B.C. 2001, c. 42 (Colombie-Britannique); *Lobbyists' Registration Act*, S.N.S. 2001, c. 34 (Nouvelle-Écosse).

<sup>6</sup> MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC, *Éthique, probité et intégrité des administrateurs publics* (Avril 1995), Rapport du groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics, 180 p. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité de lobbying au Québec* (Juin 1998), Rapport d'étape sur les travaux de la Commission relatifs à l'examen de l'activité du lobbying au Québec.

des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Caractéristiques originales, la loi québécoise vise non seulement les actes législatifs, mais aussi une large gamme d'actes administratifs et le lobbyiste doit déclarer dans un registre constitué à cette fin son mandat et tous les renseignements utiles à sa détermination.

## **2. Une loi qui trouve son origine dans le droit à l'information**

« Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit. » Cette disposition de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, l'article 19, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948, a tout juste cinquante-cinq ans. C'est sur cet article que repose l'adoption d'un nombre toujours grandissant de lois reconnaissant le droit à l'information administrative dans plus de cinquante pays.

L'importance du mouvement a pris une dimension nouvelle en 2003 et, il faut l'espérer, un souffle nouveau, à l'occasion du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) où il fut précisé dans la Déclaration de principe (Genève, 2003) que « la capacité de chacun d'accéder à l'information, aux idées et au savoir et d'y contribuer est essentielle dans une société de l'information inclusive ».

Au début de ce nouveau siècle, on reconnaît donc le droit de savoir comme préalable à l'exercice des autres droits dans une démocratie. De plus, à l'heure de la mondialisation, les citoyens sont appelés à participer aux grands débats de la société. Au Canada, ces affirmations

ont reçu une consécration juridique au moment où la Cour suprême a cerné comme suit les contours du droit fondamental à l'information :

La Loi en matière d'accès à l'information a donc pour objet général de favoriser la démocratie, ce qu'elle fait de deux manières connexes. Elle aide à garantir, en premier lieu, que les citoyens possèdent l'information nécessaire pour participer utilement au processus démocratique, et, en second lieu, que les politiciens et démocrates demeurent comptables envers l'ensemble de la population<sup>7</sup>.

On le constate, les valeurs qui sous-tendent les lois sur l'accès à l'information ont un caractère largement universel, puisqu'elles recouvrent les notions de démocratie, de transparence et de reddition de comptes.

Dans ce contexte, inévitablement, les progrès récents de la démocratie dans le monde amènent un nombre croissant de pays à faire preuve de plus de transparence et à adopter en conséquence des lois favorisant l'accès à l'information sous toutes ses formes. Si l'on se réfère à la lecture des données d'une étude réalisée annuellement par Privacy International, un constat s'impose : les gouvernements du monde sont de plus en plus transparents<sup>8</sup>. Selon le dernier recensement effectué par cet organisme en 2004, on dénombre maintenant plus d'une cinquantaine de pays ayant adopté une législation à cet effet<sup>9</sup>.

Un rappel des dates qui jalonnent l'adoption de ces lois n'est pas sans intérêt. Ainsi, si l'on excepte la Suède où la Constitution du pays, composée de quatre lois générales dont l'une

---

<sup>7</sup> *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403, 433.

<sup>8</sup> David BANISAR, *The Freedominfo.org Global Survey: Freedom of Information and Access to Government Records Around the World*, <http://www.privacyinternational.org> et <http://www.freedominfo.org>.

<sup>9</sup> Pour une étude comparative de certaines lois d'accès à l'information, voir : Nicole DUPLÉ, *L'accès à l'information : examen critique de la loi québécoise sur l'accès à l'information à la lumière de quelques*

porte sur la liberté de presse, reconnaît depuis 1766 le droit d'accès aux documents officiels<sup>10</sup>, ces législations sont pour la plupart assez récentes. Ainsi, la Finlande a été la première en 1951 à adopter une loi d'accès à l'information suivie, quinze ans plus tard, par les États-Unis avec l'adoption du Freedom of Information Act<sup>11</sup>. La France<sup>12</sup> a introduit le droit d'accès aux documents administratifs en 1978. Au Canada, les lois fédérales, provinciales et territoriales ont été pour la presque totalité adoptées au début des années 1980. La loi de Nouvelle-Zélande<sup>13</sup> date de 1982 de même que celle de l'Australie<sup>14</sup>. Il y a quelques années et après maintes résistances, le Royaume-Uni<sup>15</sup> a finalement suivi le mouvement en adoptant sa propre loi. Sans en dresser une nomenclature, il faut ajouter que les lois favorisant l'accès à l'information aussi bien en Afrique du Sud, au Mexique et au Japon témoignent de la force du mouvement sur tous les continents.

Les progrès de la démocratie n'expliquent pas, à eux seuls, l'adoption de ces lois. Les interventions d'organisations internationales comme le Conseil de l'Europe, la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international ne sont pas étrangères à l'adoption de telles législations.

Par exemple, en février 2002, l'initiative du Comité des ministres du Conseil de l'Europe d'adopter la Recommandation (2002)2 portant sur l'accès aux documents détenus par les

---

*législations étrangères*, Université Laval, 2002, [www.cai.gouv.qc.ca/fra/docu/etude.pdf](http://www.cai.gouv.qc.ca/fra/docu/etude.pdf); voir aussi Tony MENDEL, *Freedom of Information : a comparative legal survey*, UNESCO, 2003.

<sup>10</sup> *The Freedom of The Press Act - Chapter II: On the Public Character of official documents*. <http://www.uni-wuerzburg.de/law/sw03000.html>.

<sup>11</sup> *The Freedom of Information Act (FOIA)*, 5 U.S.C. S.552, <http://www.usdoj.gov/04foia/foiastat.htm>.

<sup>12</sup> *Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*, <http://www.admi.net/jo/loi78-753.html>, telle que modifiée par la *Loi n° 321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, J.O. n° 88 du 13 avril 2000, <http://www.adminet.com/jo/20000413/FPPX9800029L.html>.

<sup>13</sup> *Official Information Act 1982*, <http://www.rangi.knowledge-basket.co.nz/gpacts/reprint/text/1982/an/156.html>.

<sup>14</sup> *Freedom of Information Act 1982*, [http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_act/foia1982222.txt](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/foia1982222.txt).

<sup>15</sup> *Freedom of Information Act 2000*, <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000036.htm>.

autorités publiques a renforcé la tendance déjà bien engagée. Le préambule de ce texte souligne « l'importance que revêt, dans une société démocratique pluraliste, une administration publique transparente et la disponibilité immédiate d'informations sur les questions d'intérêt public ».

L'extrait suivant de la Recommandation du Comité résume fort bien les objectifs visés en réponse aux besoins des citoyens : [...] *un large accès aux documents publics, sur une base d'égalité et en application de règles claires :*

- *permet au public d'avoir un aperçu suffisant et de se former une opinion critique sur l'état de la société dans laquelle il vit et sur les autorités qui le gouvernent, tout en favorisant la participation éclairée du public aux affaires d'intérêt commun;*
- *favorise l'efficacité de l'administration et contribue à maintenir son intégrité, en évitant le risque de corruption;*
- *contribue à affirmer la légitimité de l'administration en tant que service public et à renforcer la confiance du public dans ses autorités.*

Au Québec, la reconnaissance du droit à l'information a pris diverses formes. C'est d'abord à la faveur de la reconnaissance explicite du droit à l'information énoncé dans la Charte des droits et libertés de la personne de 1975 que des mesures concrètes ont été adoptées<sup>16</sup>. C'est ainsi que depuis, les citoyens ont le droit de savoir quels documents l'État détient, qui finance les partis politiques et, depuis 2002, qui tente d'influencer les décideurs publics. Munir le citoyen d'un nouvel outil de transparence, tels sont le sens et la portée, tout à la fois de la Loi.

---

<sup>16</sup>Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., c. C-12.

Cette loi a été adoptée à l'unanimité par les membres de l'Assemblée nationale, comme ce fut le cas pour d'autres lois fondamentales comme la Charte des droits et libertés de la personne et la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

L'unanimité qui en a permis l'adoption est rare. Elle est caractéristique de l'importance que donne le législateur à un projet de loi dont il est saisi et singularise souvent l'adoption de lois en relation avec les droits fondamentaux des individus. La législation en matière de lobbyisme en est une illustration éloquente.

La simple évocation des droits des uns et des obligations des autres signifie que la Loi appelle un changement de culture, de nouvelles façons de faire. C'est le défi auquel nous devons faire face comme société. Si le législateur a en quelque sorte légitimé le phénomène des communications faites en vue d'influencer les décideurs publics, il a aussi doté les citoyens d'un outil puissant, le registre des lobbyistes, pour prendre part aux débats que peuvent susciter ces influences eu égard aux décisions qu'elles concernent. C'est au fil des ans que les uns et les autres prendront conscience de leurs nouvelles obligations, de leurs nouveaux droits.

## **2.1. Le registre des lobbyistes**

C'est par la création d'un **registre des lobbyistes** que le législateur assure la matérialisation du droit à l'information en matière de lobbyisme. Facilement consultable par toute personne qui le désire ([www.lobby.gouv.qc.ca](http://www.lobby.gouv.qc.ca)), le registre constitue un outil de choix aussi bien pour le citoyen qui souhaite prendre part, que pour le journaliste qui veut informer...

Pour le lobbyiste, le législateur a tenté de réduire le fardeau administratif qu'entraîne forcément l'inscription à un tel registre. Un lien électronique permet au lobbyiste d'inscrire l'objet de ses activités, les renseignements utiles à sa détermination, le nom de son client ainsi que tous les autres renseignements prescrits aux articles 9 et 10 de la Loi. De même, la création de la fonction de conservateur du registre et l'octroi des opérations du registre à une équipe chevronnée qui relève du ministère de la Justice facilitent la tâche du lobbyiste. Aurait-il besoin d'informations plus spécifiques qu'il peut s'adresser à des juristes, spécialistes en la matière, qui œuvrent auprès du Commissaire au lobbying.

## **2.2. Les ordonnances de confidentialité**

On comprendra le souci du législateur de permettre à ses citoyens d'obtenir des renseignements sur les lobbyistes et sur les mandats qu'ils exécutent. L'adoption de telles lois permet de mesurer l'état de santé de notre démocratie. Dans la même veine, on comprendra aussi la préoccupation du législateur que cet accès n'ait pas d'effets indésirables. C'est le cas par exemple des renseignements concernant un projet d'investissement dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers d'un client, d'une entreprise. Dans sa sagesse, le législateur a prévu à l'article 49 que sur demande, le commissaire peut ordonner que tous les renseignements ou certains renseignements qui doivent normalement paraître dans la déclaration figurant au registre des lobbyistes demeurent confidentiels. Une telle ordonnance est valide pour six mois ou pour une période prolongée que déterminera le commissaire.

## **3. La surveillance des activités de lobbying : le Commissaire au lobbying**

Le législateur québécois a encore une fois fait preuve d'audace en adoptant une loi qui, nous le verrons, a une portée très large. Il est évident que le chemin menant à une transparence complète des activités de lobbyiste est long. La mise en œuvre d'une loi de cette importance requiert de la rigueur dans son interprétation, de la souplesse et du doigté tout à la fois dans son application, et une confiance indéfectible dans les citoyens et leur attachement à leurs institutions.

Nommé par les membres de l'Assemblée nationale de qui il relève, le Commissaire au lobbyisme est chargé de surveiller et de contrôler les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires d'une charge publique. Le Commissaire au lobbyisme est donc, comme le Directeur général des élections, le Protecteur du citoyen et le Vérificateur général, une personne désignée par l'Assemblée nationale. C'est aux membres de cette assemblée qu'il fait rapport.

Doté d'importants pouvoirs d'inspection et d'enquête, le commissaire dispose de tout l'arsenal légal pour faire respecter la Loi. Cependant, on l'a vu, cette loi commande un changement dans les façons de faire, un changement d'habitudes. Ce qui se faisait de façon discrète doit maintenant faire l'objet d'une divulgation. Conscient de la nécessité d'informer les uns et les autres de leurs nouvelles obligations, de leurs nouveaux droits, le commissaire a jugé opportun, dans un premier temps, de s'assurer que les lobbyistes connaissent et comprennent bien les nouvelles règles qui doivent nécessairement guider leurs interventions. L'adoption, par le commissaire, d'un plan stratégique est révélatrice de ses objectifs.

*Priorité sera donnée pendant les trois prochaines années à la surveillance et au contrôle proprement dits des activités de lobbyisme faites auprès des titulaires*

*d'une charge publique. Pour ce faire, une attention prioritaire devra être portée à mieux cerner le phénomène et la pratique du lobbyisme et à faire connaître la Loi et le code tant aux lobbyistes qu'aux titulaires d'une charge publique et aux citoyens en général (...).*

### **3.1. Les pouvoirs d'enquête et d'inspection**

Le commissaire peut, de sa propre initiative ou sur demande, faire des enquêtes. On trouvera, aux articles 39 à 44, les dispositions lui permettant de réaliser son mandat à cet égard. C'est cependant au procureur général que revient la tâche de prendre le recours pénal lorsque le commissaire lui signale qu'une infraction a été commise.

Il importe de souligner que dans la panoplie des outils dont dispose le commissaire pour s'acquitter de son mandat, il peut prendre des mesures disciplinaires en cas de manquement, de façon grave ou répétée, aux obligations de la Loi ou du code. Le cas échéant, il pourra interdire l'inscription d'un lobbyiste, ce qui empêchera à toutes fins pratiques cette personne d'exercer des activités de lobbyisme, ou même radier une inscription déjà faite.

### **3.2. Les sanctions**

Outre les sanctions pénales semblables à celles qu'on retrouve dans la législation québécoise, la Loi prévoit, et c'est là une des originalités, que le procureur général peut, sur réception d'un rapport d'enquête du Commissaire au lobbyisme constatant qu'un lobbyiste a manqué aux obligations qui lui sont imposées par la présente loi ou par le code de déontologie, réclamer de ce lobbyiste la valeur de toute contrepartie qu'il a reçue ou qui lui est payable en raison des activités ayant donné lieu au manquement.

#### **4. Les objectifs de la Loi**

Comme nous l'avons vu, l'article 1 de la Loi exprime de façon claire et non équivoque les objectifs visés par celle-ci. Cet article reconnaît que le lobbying constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. L'affirmation n'est pas neutre. Elle a des conséquences, particulièrement pour le titulaire d'une charge publique qui devra assurer une liberté d'accès aux lobbyistes. De plus, les parlementaires ont aussi reconnu, en adoptant cette loi, qu'il est dans l'intérêt du public que ce dernier puisse savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions. C'est dans la Loi elle-même ou dans le code de déontologie adopté en vertu de cette loi qu'on trouvera les obligations des lobbyistes. Nous y reviendrons plus loin.

#### **5. Une définition du lobbying**

Ainsi que le décrit l'article 2 de la Loi, constitue une activité de lobbying, toute communication orale ou écrite avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou pouvant raisonnablement être considérée, par la personne qui l'initie, comme étant susceptible d'influencer la prise de décisions 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, ou à l'attribution d'une autre forme de prestation déterminée par règlement du gouvernement;

- la nomination de certains administrateurs publics.

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 lobbying. Certaines activités sont cependant exclues de l'application de la Loi. On les trouve énoncées particulièrement à l'article 5 de la Loi. Elles visent notamment les représentations faites dans le cadre de procédures publiques ou connues du public, celles faites dans le cadre de procédures judiciaires ou juridictionnelles, des représentations faites en réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique, des communications ayant pour seul objet de s'enquérir de la nature et de la portée des droits et obligations d'un client, des représentations faites dans le seul but de faire connaître l'existence et les caractéristiques d'un service auprès d'un titulaire d'une charge publique en dehors de tout processus d'attribution de contrat.

## 6. Qui sont les lobbyistes?

La Loi définit trois catégories de lobbyistes à son article 3. La personne qui exerce des activités de lobbying pour le compte d'autrui moyennant contrepartie est considérée comme un **lobbyiste-conseil**. À cet égard, certains professionnels sont interpellés dans leur pratique. Bien des ingénieurs, avocats, notaires, architectes, urbanistes doivent maintenant prendre conscience du fait que la Loi les considère, à un moment ou à un autre, comme des lobbyistes assujettis à de nouvelles obligations légales. Un des défis dans la mise en œuvre de la Loi est de joindre ces personnes, souvent réticentes à se voir qualifiées de lobbyistes, pour les informer et les amener à se conformer aux obligations nouvelles que leur dictent la Loi et le code de déontologie.

La personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbying pour le compte d'une entreprise à **but lucratif** est un **lobbyiste d'entreprise**. C'est le cas, par exemple, du professionnel œuvrant au sein d'une société et dont une partie importante de l'emploi consiste à faire des démarches auprès des titulaires

d'une charge publique pour influencer le législateur, offrir des services professionnels et obtenir des contrats.

Enfin, 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** est un **lobbyiste d'organisation**.

Le commissaire est venu préciser, dans un avis adopté en vertu de l'article 52, que dans l'évaluation de l'expression « partie importante », on doit tenir compte du temps de communication, de préparation et de suivi consacré par le lobbyiste, par les personnes agissant sous sa responsabilité ou par d'autres personnes exécutant, pour le compte de l'organisation ou de l'entreprise, des travaux directement associés à la préparation et au suivi de ces activités.

L'examen de la définition de lobbyiste ne serait pas complet s'il n'était fait mention que des personnes en sont exclues, en vertu de l'article 7 de la Loi. C'est le cas notamment des députés fédéraux, des employés du gouvernement canadien et des représentants de gouvernements étrangers. De même, la lecture combinée de l'article 5, paragraphe 9°, et d'un règlement adopté en vertu de la Loi a pour effet de ne pas considérer qu'il s'agit d'activités de lobbying, les représentations faites dans le cadre de leurs attributions, par les titulaires d'une charge publique œuvrant dans les organismes publics et les personnes travaillant dans les établissements d'enseignement et de santé et les municipalités<sup>17</sup>. Il faut noter cependant que si un tel organisme devait retenir les services d'une personne pour exercer des activités de lobbying, cette dernière, lobbyiste-conseil, devra se conformer aux prescriptions de la Loi.

---

<sup>17</sup> *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, (2003) 9 G.O. II, 1244 [c. T-11.011, r.1].

Lors du débat entourant l'adoption de la Loi, un des éléments les plus controversés concernait la portée qu'il fallait donner à la notion de lobbyiste d'organisation. Une mesure transitoire fut adoptée pour n'assujettir les organismes à but non lucratif que dans la mesure où ils sont constitués à des fins patronales, syndicales ou professionnelles, ou encore dans la mesure où leurs membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises. Le 19 février 2003, le Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme venait consacrer la même orientation.

Tel que l'a soulevé le commissaire dans son rapport d'activités 2002-2003, l'exclusion nuit à l'atteinte de l'objectif de transparence et laisse dans l'ombre une partie très importante de la réalité du lobbyisme effectué auprès des titulaires de charges publiques. Elle rend plus difficile l'acceptation des contraintes que la Loi impose aux organisations visées qui y voient là un élément de discrimination fondé sur un jugement de valeur quant aux objectifs qu'elles poursuivent.

Cette distinction complique le travail d'appropriation de leurs nouvelles obligations légales par les intéressés. Elle est d'autant plus difficile à justifier, poursuit le commissaire, qu'elle n'existe pas dans les lois analogues en vigueur au niveau fédéral et dans les trois autres provinces canadiennes.

Au terme de son analyse, le commissaire a recommandé que le Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme soit modifié pour y inclure l'ensemble des organismes à but non lucratif quelles que soient les fins auxquelles ils ont été constitués.

## **7. Le code de déontologie**

La Loi comporte aussi un volet « éthique » : les articles 26 et 27, relatifs à la rémunération des lobbyistes, ainsi que les articles 28 à 32, relatifs à l'après-mandat de certaines catégories de titulaires d'une charge publique. Cependant, pour ce qui est de la réglementation plus fine de la pratique du lobbying, le législateur a confié au Commissaire au lobbying le mandat de consulter les intéressés pour savoir ce qui serait opportun et acceptable comme encadrement déontologique et, ultimement, de fixer ces règles dans un code de déontologie.

### **7.1. Un processus respectueux des milieux visés**

Dans l'atteinte de l'objectif, une recherche dans la littérature et dans les banques de données a permis de recenser des textes de même nature. Il faut dire par exemple que des regroupements de lobbyistes avaient déjà adopté un code de déontologie.

D'autres juridictions avaient aussi pavé la voie. Un document de réflexion faisant état de diverses avenues qui s'offraient a été rendu public. Ce document a été communiqué de façon particulière à des organismes ou corps constitués visés par la Loi qui ont été invités à participer à des séances de travail.

Représentants des associations de relationnistes et de cabinets de relations publiques, dont bien des membres se définissent spontanément comme spécialistes des relations gouvernementales ou comme lobbyistes, grands regroupements du milieu des affaires, grandes organisations syndicales et, comme la Loi le demandait expressément, ordres professionnels ont, tour à tour, fait connaître leur point de vue.

Au terme des consultations, un projet de code de déontologie des lobbyistes a été élaboré. Le projet a été soumis pour avis à une douzaine d'universitaires, de titulaires d'une charge publique ou de praticiens dont l'autorité est généralement reconnue dans leur milieu respectif. Démarche originale, le projet a ensuite été transmis, comme il se devait et dans les délais prescrits, à la présidente de l'Assemblée nationale le 30 janvier 2003.

En septembre 2003, la Commission des finances publiques a procédé à l'étude détaillée du projet de code de déontologie des lobbyistes. La commission a reçu des mémoires et a invité divers organismes et personnes concernés par le processus de consultation précédemment évoqué. En novembre, la commission a présenté son rapport devant l'Assemblée nationale, rapport qu'elle a transmis au commissaire et qui a été pris en considération par ce dernier avant d'arrêter le texte final.

Comme la Loi l'avait énoncé, c'est le Commissaire au lobbying qui a adopté le Code de déontologie des lobbyistes le 29 janvier 2004. Celui-ci est entré en vigueur, après publication, le 4 mars<sup>18</sup>.

Un tel code a d'abord pour vocation de guider les personnes concernées dans la pratique de leur activité. C'est aussi la codification de devoirs et obligations professionnelles qui doivent être respectés sous peine de sanction. Il convient de rappeler que pour s'assurer du respect des prescriptions de la Loi et du code de déontologie, le législateur a désigné un responsable de la surveillance et du contrôle des activités de lobbying : le Commissaire au lobbying.

Avec la Loi, le Code de déontologie des lobbyistes sera donc la référence principale du

---

<sup>18</sup> *Code de déontologie des lobbyistes*, (2004) 7 G.O. II 1259 [c. T-11.011, r.0.2].

commissaire dans l'exercice de ce pouvoir de surveillance et de contrôle des activités de lobbying.

## **7.2. Que trouve-t-on dans le Code de déontologie des lobbyistes?**

La première des valeurs préconisées dans le code de déontologie est le respect des institutions. Ainsi, un article prévoit que le lobbyiste doit exercer ses activités dans le respect des institutions et des titulaires d'une charge publique qui y œuvrent. On ne parle donc pas ici de simples relations interpersonnelles entre deux interlocuteurs, mais bien de relations entre un représentant d'intérêts particuliers et un fiduciaire de l'intérêt public.

Le code de déontologie contient d'autres articles qui précisent les valeurs d'honnêteté et d'intégrité qui doivent également caractériser les rapports que les lobbyistes entretiennent avec les titulaires d'une charge publique.

Si on peut affirmer que le lobbying est non seulement l'exercice d'un droit d'accès aux institutions, mais également une contribution qui se veut utile, sinon nécessaire, à la prise de décisions éclairée par les titulaires d'une charge publique, il en résulte nécessairement une responsabilité particulière quant à la qualité de l'information ainsi communiquée aux titulaires d'une charge publique. Le code prévoit que le lobbyiste doit s'assurer que cette information est, à sa connaissance, exacte, complète et tenue à jour.

Toujours à titre d'illustration, conformément à l'objectif de transparence recherché par la Loi, le code de déontologie précise que le lobbyiste qui prend contact avec un titulaire d'une charge publique doit donner son identité, nommer son client et préciser le mandat que ce

dernier lui a confié. Cette règle vise à éviter des situations où, par exemple, sous le couvert d'un lien d'amitié, une personne agirait comme lobbyiste sans révéler son mandat.

Certaines autres dispositions du code de déontologie sont liées à des préoccupations de professionnalisme dans la pratique de cette activité. Il en est ainsi de dispositions visant à prévenir ou à aménager des situations potentielles de conflit d'intérêts.

## **8. Les titulaires d'une charge publique**

Les titulaires d'une charge publique sont les personnes à qui s'adressent les lobbyistes en vue d'influencer une prise de décisions. Il s'agit notamment des ministres, des députés, des maires, des conseillers municipaux ou d'arrondissements, des préfets et de leur personnel politique, des dirigeants et employés des organismes et entreprises du gouvernement, des membres du personnel du gouvernement et du monde municipal.

La Loi s'applique actuellement aux municipalités de 10 000 habitants et plus. Il faut noter qu'à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2005, toutes les municipalités du Québec seront visées.

### **8.1. Des effets pour les titulaires d'une charge publique**

Puisqu'il s'agit d'une loi dont l'existence repose sur un droit fondamental, le droit à l'information, on peut affirmer sans crainte que les titulaires d'une charge publique se doivent de contribuer à assurer son application dans son double objectif : transparence et éthique. C'est un rôle qui leur est dévolu à titre de gardiens des processus de décisions prises dans l'intérêt du public.

En l'absence de la nécessaire transparence qui doit entourer la prise de décisions du décideur public, le risque que le bien-fondé de la décision, sinon l'intégrité du processus de décision, voire même l'intégrité du décideur, soit remis en question est très élevé.

La Loi a donc des effets pour les titulaires d'une charge publique même si cette dernière ne leur impose pas d'obligation explicite.

On pourra reconnaître surtout les effets de la Loi sur le plan des processus menant à la prise de décisions. Les titulaires d'une charge publique sont en quelque sorte interpellés, puisqu'ils sont les fiduciaires de ces processus de prise de décisions dans l'intérêt du public. En ce cas, la question qui se pose est de savoir à quoi pourrait s'attendre un citoyen ordinaire quant à la position des titulaires d'une charge publique relativement à la Loi : qu'ils contribuent activement à l'atteinte des objectifs poursuivis par la Loi ou qu'ils gardent leurs distances par rapport à cette loi? Il suffit de voir qui est sur la sellette lorsqu'un scandale est porté à l'attention du public pour répondre rapidement à cette question.

- **La reconnaissance de la légitimité du lobbying et son corollaire, des attentes d'un comportement exemplaire**

La légitimité du lobbying est reconnue. Le titulaire d'une charge publique doit contribuer aussi à assurer cette reconnaissance notamment en ne fermant pas la porte à ceux qui le pratiquent. Ceux-ci peuvent apporter une contribution intéressante à la prise de décisions du titulaire d'une charge publique.

En corollaire cependant, le titulaire d'une charge publique est en droit de s'attendre à un comportement exemplaire de la part du lobbyiste. La Loi recèle à cet égard des obligations

déontologiques qu'il ne peut ignorer tandis que le code de déontologie dicte des comportements auxquels le titulaire d'une charge publique est en droit de s'attendre du lobbyiste. Par exemple, le titulaire d'une charge publique ne doit pas tolérer que le lobbyiste l'incite à contrevenir aux normes de conduite qui lui sont applicables.

- **Les interventions du Commissaire au lobbyisme dans les ministères et organismes ou auprès des titulaires d'une charge publique**

Il est possible, en cas de problème avec un lobbyiste, pensons par exemple au cas où celui-ci exercerait des pressions indues, qu'un titulaire d'une charge publique demande au commissaire d'intervenir. Il est également possible, si le commissaire a des motifs raisonnables de croire qu'une ou des infractions ont été commises ou si une plainte a été portée par un citoyen, qu'il décide lui-même d'intervenir. D'autres interventions pourraient prendre la forme d'une vérification.

Ces interventions réfèrent à la prise en compte, par les titulaires d'une charge publique concernés, du phénomène du lobbyisme dans leur milieu respectif. Elles réfèrent plus précisément à l'identification des opérations ou des programmes qui font l'objet de communications en provenance de l'extérieur dans le but avoué d'influencer la prise de décisions.

- **Des directives à inventer ou comment gérer les effets de la Loi et du code dans les organisations**

La réflexion éthique qui a cours depuis quelques années au sein des ministères et organismes du gouvernement et la prise en compte du phénomène du lobbyisme qu'en font les titulaires d'une charge publique font que des questions sont posées par des membres du personnel à

leurs gestionnaires quant à la conduite à adopter envers des lobbyistes, particulièrement ceux qui contreviennent ouvertement à la Loi et au code.

De plus, beaucoup de professionnels, titulaires d'une charge publique ont, en raison de leur appartenance à un ordre professionnel, leurs propres obligations déontologiques. Il est donc tout à fait possible que ce personnel manifeste des inconforts et des malaises et demande des instructions à savoir s'ils doivent rappeler les lobbyistes à leurs obligations que leur imposent la Loi et le code, continuer à traiter avec eux ou carrément cesser de le faire.

Déjà, des ministères et organismes signalent au commissaire leur inconfort au sujet du fait que bon nombre de lobbyistes qui s'affairent dans leur milieu ne sont pas inscrits au registre.

Cela implique que les titulaires d'une charge publique doivent non seulement être informés quant à la Loi et au code de déontologie, mais qu'ils doivent avoir à leur disposition les services de soutien requis. À cet égard, l'apport des répondants en éthique et du personnel de vérification interne peut se révéler très utile.

La marche à suivre qui a été mise en place au sein de certains ministères et organismes peut servir de guide. Elle consiste à cerner la mesure du phénomène et, à titre indicatif, peut s'articuler ainsi :

- informer les gestionnaires;
- cibler les secteurs ou les programmes susceptibles de lobbyisme;
- dresser un portrait de la situation : y a-t-il des lobbyistes, de quelle clientèle s'agit-il (des ingénieurs, des avocats, des urbanistes...), sont-ce des personnes qui agissent sur une base récurrente ou sporadique?

- vérifier l'enregistrement des lobbyistes au registre;
- évaluer si les façons de faire sont conformes ou non conformes à la Loi et au code;
- inviter les lobbyistes à faire une déclaration au registre ou à respecter les dispositions du code de déontologie;
- souligner des problématiques particulières, telles que des personnes de l'extérieur qui agissent à la fois comme conseillers et comme lobbyistes ou encore des membres de comités qui sont à certains égards des titulaires d'une charge publique et qui font du lobbying dans l'organisation où œuvre ce comité ;
- prévoir l'adoption de règles, comme au gouvernement fédéral, qui obligent ceux qui font des demandes à l'organisme d'indiquer s'ils ont embauché un lobbyiste pour ce faire et si ce dernier est inscrit au registre;
- porter une attention particulière à l'article de la Loi qui prévoit que le lobbyiste ne reçoit pas une rémunération provenant d'une subvention;
- assurer la conservation de l'information démontrant les activités de lobbying.

Mais cette marche à suivre repose avant tout sur la volonté des titulaires d'une charge publique de faire acte de cohérence et de se positionner comme partie prenante plutôt que comme partie indifférente et de penser à la préservation du lien de confiance que les citoyens ont mis en eux et dans les institutions.

## **8.2. Des règles d'après-mandat**

La Loi contient plusieurs dispositions qui aménagent l'obligation de réserve imposée aux titulaires d'une charge publique en fin de mandat. Certaines de ces restrictions sont limitées dans le temps, d'autres pas.

Il faut d'abord noter les articles 31 et 32, qui sont d'application générale à toutes les personnes qui ont été titulaires d'une charge publique au sens de l'article 4 et dont la portée n'est pas limitée dans le temps. Ces articles sont ainsi libellés :

31. Nul ne peut, dans l'exercice de ses activités de lobbying, tirer un avantage indu d'une charge publique dont il a antérieurement été titulaire, ni agir relativement à une procédure, une négociation ou une autre opération particulière à laquelle il a participé dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de cette charge.

32. Nul ne peut, dans l'exercice de ses activités de lobbying, divulguer des renseignements confidentiels dont il a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice d'une charge publique dont il a antérieurement été titulaire, ni donner à quiconque des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public dont il a ainsi pris connaissance et qui concernent soit l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale dans laquelle il exerçait sa charge, soit un tiers avec lequel il a eu des rapports directs et importants au cours de l'année précédant la date où il a cessé d'être titulaire d'une charge publique au sein de cette institution.

Les articles 28 et 29 édictent par ailleurs des restrictions, à portée limitée dans le temps, applicables à des catégories particulières de titulaires d'une charge publique. Ces deux articles s'appliquent notamment à une personne qui a été « membre du Conseil exécutif ou député autorisé à siéger au Conseil des ministres » pour une période de deux ans à compter de la date à laquelle la personne a cessé d'être titulaire d'une telle charge publique (article 30).

Il est essentiel de noter que ces interdictions s'appliquent, le cas échéant, à une personne non pas en sa qualité de ministre, détenteur de la plus haute autorité au sein d'un ministère, mais bien en sa qualité de membre du Conseil exécutif, l'organe collectif qui forme le gouvernement.

La première de ces interdictions, à l'article 28, ne vaut que pour une personne qui aurait été titulaire d'une charge publique visée par l'interdiction, en l'occurrence la fonction de membre du Conseil exécutif ou de député autorisé à siéger au Conseil des ministres, membre du personnel de cabinet, ou titulaire d'une haute fonction « pendant au moins un an au cours des deux années qui ont précédé la date où [cette personne] a cessé d'être titulaire d'une telle charge ».

Lorsqu'il s'applique, cet article empêche d'exercer des activités de lobbying à titre de lobbyiste-conseil au sens de l'article 3, auprès de tout titulaire d'une charge publique au sens de l'article 4. Si cette interdiction vaut ainsi pour toute activité de lobbying effectuée auprès de tout titulaire d'une charge publique au sens de la Loi, elle s'applique lorsque telle activité est exercée à titre de lobbyiste-conseil et non à titre de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation.

Pour ce qui est de l'interdiction prévue à l'article 29, elle s'applique dès lors qu'une personne a été titulaire d'une charge publique visée, « au cours de l'année qui a précédé la date où [elle] a cessé de l'être », et ce, quelle que soit la durée de la période au cours de laquelle cette personne a ainsi occupé cette charge.

Quant à la portée de l'interdiction, cet article, contrairement au précédent, n'établit aucune distinction entre le fait d'agir à titre de lobbyiste-conseil, de lobbyiste d'entreprise ou de

lobbyiste d'organisation. Il ne vise cependant que les activités de lobbying exercées « auprès d'un titulaire d'une charge publique exerçant ses fonctions au sein de la même institution parlementaire, gouvernementale que celle dans laquelle [la personne a elle-même] été titulaire d'une charge publique au cours de l'année qui a précédé la date où [elle] a cessé de l'être ou au sein d'une telle institution avec laquelle [cette personne] a eu, au cours de cette année, des rapports officiels, directs et importants ».

Comme ancien parlementaire, un « membre du Conseil exécutif ou député autorisé à siéger au Conseil des ministres » ne peut évidemment exercer des activités de lobbying auprès des membres de l'Assemblée nationale pendant la période de réserve de deux ans prévue à l'article 30.

De la même manière, puisque le Conseil exécutif est un organe collectif qui forme le gouvernement, une personne qui en a été membre pendant la période de référence ne peut exercer des activités de lobbying auprès du gouvernement pendant la période de réserve de deux ans prévue à l'article 30. Il en est ainsi, puisque cette personne a été partie prenante à l'ensemble de la gouvernance de l'État au sein du Conseil exécutif.

Cette interdiction s'applique de plus à l'égard d'activités de lobbying qui seraient exercées auprès de toute autre institution gouvernementale au sens du paragraphe 3° de l'article 4, lequel recouvre l'ensemble des entreprises ou organismes du gouvernement, de même qu'à l'égard de toute autre institution municipale avec laquelle cette personne aurait eu, au cours de l'année de référence, des rapports officiels, directs et importants.

Ce tour d'horizon des dispositions pertinentes de la Loi ne serait pas complet s'il ne mentionnait les paragraphes 11° des articles 9 et 10 relatifs au contenu des déclarations que

doivent respectivement présenter au registre les lobbyistes-conseil et les lobbyistes d'entreprise ou d'organisation. Le déclarant doit ainsi faire état de « la nature et la durée de toute charge publique dont [il] a été titulaire, le cas échéant dans les deux ans de son engagement (...) » envers son client ou au sein de l'entreprise ou du groupement, selon le cas.

## 9. Conclusion

L'état d'avancement d'une démocratie se mesure à l'aune des droits reconnus aux membres qui la composent. À cet égard, il existe plusieurs indicateurs : droit de vote libre, tribunaux indépendants, liberté de presse, liberté d'expression, droits qui constituent, sans aucun doute, les attributs premiers d'une démocratie. La reconnaissance du droit à l'information, l'une des composantes de la liberté d'expression, et le niveau de la transparence des institutions publiques constituent certes des éléments de mesure de l'état de la démocratie. Mais par-dessus tout, elles permettent la participation des citoyens aux grands débats et favorisent la reddition de comptes.

Nous vivons à une époque où des choix de société importants doivent être faits, notamment en ce qui concerne le phénomène de la mondialisation. De plus, les citoyens ont des attentes élevées en ce qui concerne l'intégrité et l'honnêteté des décideurs publics. Dans ce contexte, ce n'est sûrement pas derrière des portes closes que les décisions doivent se prendre.

Fort heureusement, le Québec fait figure de pionnier au chapitre de la transparence. En plus de la reconnaissance formelle du droit à l'information et du droit de savoir qui finance les partis politiques, le citoyen peut maintenant savoir qui tente d'influencer les décisions des titulaires d'une charge publique. C'est sous cet angle qu'il faut aborder la Loi.

Des dossiers de plus en plus complexes rendent le recours aux services des lobbyistes incontournable. Aussi leur légitimité doit être reconnue. C'est ce qu'a fait le législateur, mais à certaines conditions : leur pratique doit être transparente et s'exercer conformément au plus haut standard éthique. C'est là l'objet même de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes.