

**L'ENCADREMENT DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME
AU QUÉBEC**

*SYNTHÈSE DES ACTIVITÉS
DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC*

2002-2007

*PRÉSENTÉE AUX MEMBRES
DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE DES FINANCES PUBLIQUES*

Janvier 2008

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
Pourquoi encadrer les activités de lobbyisme?	4
L'encadrement du lobbyisme dans les démocraties occidentales	5
1 RÈGLES D'ENCADREMENT DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME	7
1.1 Qu'est-ce qu'une activité de lobbyisme?	7
1.2 Qui exerce des activités de lobbyisme?	8
1.3 Auprès de qui s'exercent les activités de lobbyisme?	9
1.4 Quelles sont les obligations des lobbyistes?	10
1.5 Y a-t-il des dispositions qui restreignent l'exercice des activités de lobbyisme?	11
1.6 Quels sont les fonctions et les pouvoirs du commissaire au lobbyisme?	13
2 SYNTHÈSE DES RAPPORTS ANNUELS (DE 2002 À 2007).....	14
2.1 Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme eu égard aux objectifs et aux obligations de transparence et d'éthique découlant de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes	15
2.1.1 Une stratégie de persuasion et d'accompagnement.....	15
2.1.2 Les vérifications.....	15
2.1.3 Les résistances à la Loi : le cas particulier des ordres professionnels	15
2.1.4 Les enquêtes et les poursuites pénales	16
2.1.5 Une augmentation notable des inscriptions au registre des lobbyistes, mais un registre encore incomplet.....	17
2.1.6 Ordonnances de confidentialité.....	18
2.1.7 Le pouvoir de donner des avis : mieux cerner la portée de la Loi.....	19
2.1.8 La vigie concernant les lois, les projets de lois et de règlements	19
2.2 Cerner davantage la pratique du lobbyisme et développer une meilleure connaissance du phénomène	21
2.2.1 Intervenir auprès des titulaires de charges publiques afin de mieux connaître leurs activités et leur offrir le soutien requis.	21
2.2.2 Dresser la carte du lobbyisme	22
2.2.3 Comprendre le phénomène du lobbyisme tant ici qu'ailleurs dans le monde	22
2.2.4 Évaluer les effets de la Loi.....	23
2.2.5 Mettre au point et alimenter un outil de veille intégrée et de gestion de l'information sur le lobbyisme (VIGIL)	23
2.3 Faire connaître aux lobbyistes les objectifs de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes, informer les titulaires de charges publiques des enjeux et des effets de la Loi et susciter l'intérêt de la population	23
2.4 Développer une organisation performante en appui sur son personnel et sur les valeurs qui guident l'administration publique	25
2.4.1 Les ressources humaines.....	25
2.4.2 La structure organisationnelle.....	26
2.4.3 Les ressources financières.....	26

3	DES DÉFIS PARTICULIERS POUR 2008	28
3.1	Enrichir la réflexion sur la révision de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme par la transmission d'un rapport à l'Assemblée nationale et par une participation aux travaux parlementaires sur le sujet.....	28
3.2	Élaborer une planification stratégique pour les années à venir.....	28
3.3	Accentuer les efforts visant l'application de la Loi et du Code dans l'environnement municipal et dans les entreprises et organismes de l'État.....	28
3.4	Accroître les activités d'information destinées aux citoyens et aux lobbyistes.....	29
3.5	Poursuivre les travaux visant l'élaboration de la carte du lobbyisme au sein des ministères et des organismes du gouvernement	29
3.6	Le registre des lobbyistes : un outil de transparence à parfaire	29

L'encadrement des activités de lobbyisme au Québec

Synthèse des activités du Commissaire au lobbyisme du Québec 2002-2007

Le présent document a pour objet :

- 1. de rappeler brièvement aux membres de la Commission parlementaire des finances publiques les règles d'encadrement des activités de lobbyisme au Québec;*
- 2. de présenter sommairement les grandes lignes des rapports annuels d'activités du Commissaire au lobbyisme du Québec depuis 2002;*
- 3. d'exposer quelques défis particuliers qui retiendront l'attention du commissaire au cours des prochains mois.*

INTRODUCTION

Pourquoi encadrer les activités de lobbyisme?

Si, pour certains, en 2002, la pertinence d'adopter une loi encadrant les activités de lobbyisme au Québec restait à démontrer, il est possible d'affirmer, un peu plus de cinq ans après l'entrée en vigueur de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme¹, que démonstration de cette pertinence a largement été faite.

Pourquoi est-il pertinent d'encadrer les activités de lobbyisme? L'article 1 de la Loi, qui en décrit les objets, répond à cette question :

- Il est dans l'intérêt du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales.
- Il faut rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques.
- Il faut assurer un sain exercice des activités de lobbyisme, activités dont la légitimité est expressément reconnue par la Loi.

Assurer la réelle transparence des activités de lobbyisme permet aux citoyens de mieux comprendre les enjeux et de participer aux débats en temps opportun, soit avant que les décisions soient prises par les pouvoirs publics. La transparence des activités de lobbyisme favorise également un meilleur exercice de droits fondamentaux comme le droit à l'information, le droit à la liberté d'expression et le droit de vote.

¹ L.R.Q., c. T-11.011, ci-après « la Loi » ou « la loi sur le lobbyisme ».

En outre, la loi sur le lobbyisme, tout comme la Loi régissant le financement des partis politiques et la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, est étroitement associée à la qualité de notre vie démocratique et vise à favoriser une meilleure confiance des citoyens envers leurs institutions parlementaires, gouvernementales et municipales.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 2002, il y a :

- des obligations légales et des normes déontologiques énoncées dans la Loi et dans le Code de déontologie des lobbyistes qui balisent la conduite des lobbyistes;
- l'institution du Commissaire au lobbyisme qui assume le mandat de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme au Québec;
- un registre des lobbyistes conçu et tenu par le conservateur du registre des lobbyistes (l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers), comptant maintenant plus de 902 lobbyistes inscrits, qui permet aux citoyens de savoir qui exerce des activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques.

Si beaucoup de chemin a été parcouru depuis 2002, il serait toutefois prématuré de conclure que les objectifs fixés par le législateur en matière de transparence des activités de lobbyisme sont entièrement atteints. La Loi entraîne un profond changement de la culture politique et administrative. Comme pour tout changement de culture suscité par voie législative, il faut s'attendre à ce que le processus donne graduellement les résultats escomptés. L'exercice de révision quinquennale de la Loi et du Code a permis de dresser un premier bilan plus exhaustif et de réfléchir aux améliorations qui pourraient être apportées à la Loi.

L'encadrement du lobbyisme dans les démocraties occidentales

Le Québec ne fait évidemment pas cavalier seul en matière d'encadrement des activités de lobbyisme.

- Au Canada, outre la loi fédérale, les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de l'Ontario, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador ont adopté une loi régissant les activités de lobbyisme.
- Aux États-Unis, outre la loi fédérale, les 50 États encadrent, par des lois, les activités de lobbyisme. Quelques grandes villes et certains organismes municipaux encadrent également les activités de lobbyisme.
- En Europe, le Parlement européen et le Parlement allemand ont mis sur pied des systèmes d'accréditation et d'enregistrement des groupes d'intérêts. La Hongrie, la Pologne et la République de la Lituanie ont adopté une loi, respectivement en 2006, en 2005 et en 2000, visant l'encadrement des activités de lobbyisme. La

France examine actuellement une proposition de résolution pour établir des règles de transparence concernant les activités menées par les groupes d'intérêts auprès de l'Assemblée nationale. Quant à l'Union européenne, elle s'est lancée dans un vaste exercice de réflexion sur la pertinence d'encadrer le lobbying et sur les modalités des règles d'encadrement. L'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) mène également sa propre réflexion à ce sujet et entend, au cours des prochains mois, proposer des principes pour renforcer la transparence dans les activités de lobbying.

- Il existe enfin un Code de relations avec les lobbyistes et un registre des lobbyistes en Australie-Occidentale.

1 RÈGLES D'ENCADREMENT DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME

L'ensemble des règles qui encadrent les activités de lobbyisme se trouve dans les textes juridiques suivants :

- la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme;
- le Code de déontologie des lobbyistes;
- le Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme;
- le Règlement sur le registre des lobbyistes;
- le Tarif des droits relatifs au registre des lobbyistes;
- les neuf avis du commissaire au lobbyisme publiés conformément à l'article 52 de la Loi. Ces avis précisent la portée de certains termes de la Loi;
- les sept bulletins d'interprétation publiés par le conservateur du registre des lobbyistes, en vertu de l'article 22 de la Loi. Ces bulletins précisent les règles relatives à la forme, au contenu et aux modalités d'inscription des déclarations au registre des lobbyistes.

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

- Une communication orale ou écrite. Une activité de lobbyisme est d'abord une communication, orale ou écrite, avec un titulaire d'une charge publique.
- La notion d'influence. La communication doit être faite en vue d'influencer une décision ou elle doit pouvoir raisonnablement être considérée, par la personne qui l'entreprend, comme susceptible d'influencer une décision.
- Les décisions visées. Les activités de lobbyisme doivent être des communications qui visent à influencer les décisions suivantes :
 - l'élaboration, la présentation, la modification ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une politique, d'un programme, d'un plan d'action;
 - l'attribution d'un contrat, d'une subvention ou d'un autre avantage financier. Les contrats attribués à la suite d'un appel d'offres public ne sont pas visés;
 - l'attribution de permis, licences, certificats ou autres autorisations;
 - la nomination de certains administrateurs publics;
 - le fait de convenir pour un tiers d'une entrevue avec un titulaire d'une charge publique.

- Les exceptions. Certaines activités de lobbyisme sont exclues de l'application de la Loi. À titre d'exemple, sont exclues les activités suivantes :
 - les représentations faites dans le cadre de procédures judiciaires ou juridictionnelles;
 - les représentations faites dans le cadre d'une commission parlementaire ou dans celui d'une séance publique d'une municipalité, ou encore d'une procédure publique ou connue du public;
 - certaines représentations faites dans le seul but de faire connaître un produit ou un service;
 - les représentations faites dans le contexte de la négociation, postérieure à son attribution, des conditions d'exécution d'un contrat;
 - les représentations faites dans le contexte de la négociation d'un contrat individuel ou collectif de travail;
 - les représentations faites en réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique.

1.2 Qui exerce des activités de lobbyisme?

- Les catégories de lobbyistes. Sont considérés comme des lobbyistes aux fins de l'application de la Loi, les lobbyistes-conseils, les lobbyistes d'entreprise et les lobbyistes d'organisation.
 - Le lobbyiste-conseil est celui, qu'il soit salarié 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. Il peut s'agir par exemple d'un spécialiste des relations publiques ou gouvernementales et d'un ex-titulaire d'une charge publique, ou encore d'un professionnel – avocat, ingénieur, comptable, urbaniste – à qui un client confie le mandat d'influencer la prise de décision d'un titulaire d'une charge publique.
 - Le lobbyiste d'entreprise est celui 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. Un avis du commissaire au lobbyisme précise qu'il faut prendre en considération les aspects qualitatifs et quantitatifs pour déterminer si une activité de lobbyisme constitue une « partie importante ». Par exemple, une activité de lobbyisme menée par un membre du conseil d'administration ou par un cadre de l'entreprise revêt en soi une importance telle qu'elle nécessite une inscription au registre des lobbyistes. En outre, si plus de douze jours par année sont consacrés à des activités de lobbyisme, l'entreprise devra également présenter une inscription au registre.

- Le lobbyiste d'organisation est celui 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 constitué à des fins patronales, par exemple la Fédération des commissions scolaires du Québec; à des fins syndicales, telle la Confédération des syndicats nationaux; à des fins professionnelles tel le Barreau du Québec, ou tout autre groupement à but non lucratif qui est formé de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises, notamment les chambres de commerce.
- Les exclusions. Suite à l'adoption par le gouvernement du Règlement relatif au champ d'application de la Loi, les personnes ou organisations suivantes ne sont pas considérées comme des lobbyistes:
 - les organismes à but non lucratif qui ne sont ni constitués à des fins patronales, syndicales ou professionnelles, ni formés de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises. Au Canada, seul le Québec exclut certains organismes à but non lucratif de l'application de la Loi. Ainsi, en regard du Règlement relatif au champ d'application de la Loi, les groupes environnementaux ou les organismes philanthropiques œuvrant dans le domaine de la santé n'ont pas à inscrire leurs activités de lobbyisme au registre;
 - le lieutenant-gouverneur, les députés, l'Assemblée nationale et les organismes qui en relèvent;
 - la plupart des établissements d'enseignement et les commissions scolaires;
 - les établissements de santé et de services sociaux;
 - les centres locaux de développement.

1.3 Auprès de qui s'exercent les activités de lobbyisme?

- Les activités de lobbyisme s'exercent auprès des titulaires de charges publiques. Sont considérés comme des titulaires de charges publiques aux fins de la Loi :
 - les ministres, les députés et les membres de leur personnel;
 - les membres du personnel du gouvernement;
 - les personnes nommées à des organismes ou entreprises du gouvernement au sens de la Loi sur le vérificateur général ainsi que les membres du personnel de ces organismes;

- les membres nommés à des organismes à but non lucratif qui ont pour objet de gérer et de soutenir financièrement, avec des fonds provenant principalement du gouvernement, des activités de nature publique;
 - les maires, les conseillers municipaux ou d'arrondissements, les préfets, les présidents et autres membres du conseil d'une communauté métropolitaine ainsi que les membres de leur personnel de cabinet ou du personnel des municipalités, certains organismes mandataires d'une municipalité et organismes supramunicipaux.
- Les personnes qui occupent des fonctions au sein des établissements de santé et de services sociaux et des établissements d'enseignement ne sont pas considérées comme des titulaires de charges publiques au sens de la Loi. Les activités de lobbying menées auprès de ces organismes n'ont donc pas à être déclarées.

1.4 Quelles sont les obligations des lobbyistes?

- La transparence des activités de lobbying est principalement assurée par l'obligation pour tout lobbyiste visé par la Loi d'être inscrit au registre des lobbyistes. Des dispositions du Code de déontologie des lobbyistes favorisent également l'atteinte des objectifs de transparence.
 - L'inscription est faite, dans le cas d'un lobbyiste-conseil, par le lobbyiste lui-même et, dans le cas d'un lobbyiste d'entreprise ou d'organisation, par le plus haut dirigeant de l'entreprise ou du groupement pour le compte duquel le lobbyiste exerce ses activités.
 - Le registre, qui est public, contient des renseignements relatifs à l'identité du lobbyiste, de son client, de son entreprise ou de son organisation. Une déclaration contiendra notamment des informations sur la nature et la durée de toute charge publique dont le lobbyiste a été titulaire et précisera le montant de toute subvention que le client, l'entreprise ou le groupement a touché d'un gouvernement ou d'un organisme public.
 - Le registre contient également des renseignements concernant l'objet des activités de lobbying (par exemple : modifier une loi) et les renseignements qui sont utiles à la détermination de cet objet (par exemple : modifier la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'exempter les propriétaires de terrains industriels de l'obligation de procéder à une étude de caractérisation du sol lors d'un changement d'utilisation du terrain).
 - Une déclaration au registre contient aussi des informations sur les institutions publiques visées par les activités de lobbying qui sont menées et sur la nature (ministérielle, sous-ministérielle, d'encadrement, professionnelle ou autre) des fonctions exercées par les titulaires de charges publiques visés.
 - Le Code de déontologie des lobbyistes prescrit notamment que le lobbyiste doit respecter le droit du public à une information exacte

lorsqu'il utilise des moyens écrits ou électroniques pour influencer l'opinion publique et qu'il doit préciser l'objet de sa démarche et l'identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts lorsqu'il communique avec un titulaire d'une charge publique.

- Le sain exercice des activités de lobbying est assuré par l'interdiction de certaines pratiques prévues à la Loi et par le respect des obligations énoncées dans le Code de déontologie des lobbyistes.
 - La Loi interdit aux lobbyistes-conseils et d'entreprise d'exercer des activités moyennant une contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou subordonnée au degré de succès de leurs activités.
 - Il est également interdit aux lobbyistes-conseils et d'entreprise d'exercer leurs activités moyennant une contrepartie provenant d'une subvention ou d'un prêt du gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes.
 - Le code de déontologie édicte des normes de conduite applicables aux lobbyistes. Ces normes établissent, par exemple, l'obligation de tenir compte de l'intérêt public dans la représentation des intérêts particuliers d'un client, de s'acquitter des obligations afférentes à des activités de lobbying avec honnêteté et intégrité, de s'abstenir d'exercer des pressions indues à l'endroit d'un titulaire d'une charge publique et de ne pas dissimuler l'identité d'un client.

1.5 Y a-t-il des dispositions qui restreignent l'exercice des activités de lobbying?

Au terme de l'exercice de leurs fonctions, les titulaires de charges publiques sont tenus de respecter certaines règles d'après-mandat qui limitent les activités de lobbying qui peuvent être menées. Ces règles d'après-mandat visent essentiellement à interdire trois types d'actions :

- interdiction de divulguer des renseignements confidentiels et de profiter indûment de l'exercice d'une fonction antérieure;
- interdiction d'agir à titre de lobbyiste-conseil;
- interdiction d'exercer toute activité de lobbying auprès de certains titulaires de charges publiques.

Chacune de ces interdictions peut être décrite comme suit :

Interdiction de divulguer des renseignements confidentiels et de profiter indûment de l'exercice d'une fonction antérieure

Un ex-titulaire d'une charge publique ne peut divulguer des renseignements confidentiels ni donner des conseils fondés sur des renseignements non

accessibles au public et obtenus dans le cadre de sa charge antérieure. Ces renseignements peuvent concerner l'institution dans laquelle il exerçait sa charge ou 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

Un ex-titulaire d'une charge publique ne peut par ailleurs tirer un avantage indu de la charge qu'il occupait antérieurement ni agir relativement à une procédure, négociation ou opération particulière à laquelle il a participé dans l'exercice ou à l'occasion de sa charge antérieure.

Cette interdiction s'applique à tous les ex-titulaires de charges publiques et demeure valide sans limite de temps.

Interdiction d'exercer des activités de lobbyisme-conseil

Les titulaires de charges publiques visés ne peuvent exercer, pour une période d'un ou de deux ans, des activités de lobbyisme-conseil. Toutefois, sous réserve des autres prescriptions de la Loi, ils peuvent exercer des activités de lobbyisme d'entreprise ou d'organisation. Cette interdiction ne s'applique que si la personne a été titulaire d'une charge publique au moins un an au cours des deux années qui ont précédé la date où elle a cessé d'être titulaire d'une charge publique.

L'interdiction d'exercer des activités de lobbyisme-conseil ne s'applique qu'aux anciens titulaires de charges publiques des institutions parlementaires ou gouvernementales. Elle ne s'applique pas aux anciens titulaires de charges publiques des institutions municipales. Elle ne s'applique pas non plus aux députés ou adjoints parlementaires qui n'ont pas occupé de fonctions ministérielles ou des fonctions de whip ou leader du gouvernement.

Interdiction d'exercer toute activité de lobbyisme auprès de certains titulaires de charges publiques

Pour une période d'un ou de deux ans, certains ex-titulaires ne peuvent faire des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique exerçant ses fonctions au sein de la même institution parlementaire, gouvernementale ou municipale que celle dans laquelle cet ex-titulaire exerçait ses fonctions au cours de l'année précédant la fin de ses fonctions. Ils ne peuvent également faire du lobbyisme auprès d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale avec laquelle ils ont eu, toujours au cours de l'année précédant la fin de leurs fonctions, des rapports officiels, directs et importants.

1.6 Quels sont les fonctions et les pouvoirs du commissaire au lobbyisme?

- Le commissaire au lobbyisme est nommé par l'Assemblée nationale. Son mandat est de surveiller et de contrôler les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques. Son mandat est de cinq ans et peut être renouvelé.
- Aux fins de l'exercice de ses fonctions, le commissaire possède de vastes pouvoirs d'enquête et d'inspection. Il soumet au Directeur des poursuites criminelles et pénales² (et au Procureur général s'il y a une possibilité de recours civil) tout rapport d'enquête dans lequel il constate une violation de la Loi ou du Code de déontologie des lobbyistes. Des poursuites pénales et un recours civil visant à récupérer la contrepartie reçue par le lobbyiste fautif peuvent s'ensuivre.
- Le commissaire peut prendre des mesures disciplinaires contre un lobbyiste qui manque de façon grave ou répétée aux obligations imposées par la Loi ou le code de déontologie.
- Sur demande, le commissaire peut également rendre des ordonnances de confidentialité. De telles ordonnances visent à masquer des informations contenues dans une inscription au registre des lobbyistes lorsqu'elles concernent un projet d'investissement du client d'un lobbyiste-conseil ou d'une entreprise et que leur divulgation risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de ce client ou de cette entreprise.

² Depuis l'entrée en vigueur en mars 2007 de la Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales [L.R.Q, c. D-9.1.1], le Commissaire au lobbyisme doit transmettre au Directeur des poursuites criminelles et pénales, et non au Procureur général, les rapports d'enquête dans lesquels il constate qu'il y a eu manquement à une disposition de la Loi ou du Code de déontologie des lobbyistes.

2 SYNTHÈSE DES RAPPORTS ANNUELS (DE 2002 À 2007)

Entré en fonction le 5 août 2002, le Commissaire au lobbyisme a consacré les premiers mois de son mandat à la constitution d'une équipe habilitée à le seconder dans ses fonctions de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme. Au 31 mars 2007, les effectifs du Commissaire s'établissaient à 25 postes.

Parallèlement à la mise en place du bureau du Commissaire au lobbyisme, le commissaire et son équipe ont préparé un document de consultation pour l'élaboration d'un projet de code de déontologie régissant les activités des lobbyistes. La Loi prévoyait en effet que le commissaire devait, au plus tard à l'expiration du 180^e jour suivant son entrée en fonction, transmettre au président de l'Assemblée nationale un projet de code de déontologie pour les lobbyistes. En amont du dépôt du projet de code de déontologie des lobbyistes à la présidente de l'Assemblée nationale le 30 janvier 2003, diverses actions ont été menées par l'équipe du commissaire. Rappelons notamment l'analyse de textes analogues en usage dans d'autres administrations publiques du Canada et ailleurs dans le monde, les séances de consultation avec des personnes intéressées à faire connaître leurs commentaires et la consultation d'experts en la matière.

Dès le début de ses activités, le commissaire a en outre collaboré avec le conservateur du registre des lobbyistes à résoudre certaines difficultés d'application relatives à l'inscription des lobbyistes et à la consultation du registre des lobbyistes. Le commissaire a notamment proposé des ajustements au projet de formulaire d'inscription des lobbyistes afin que celui-ci réponde aux prescriptions de la Loi.

En 2004, le Commissaire au lobbyisme a adopté un plan stratégique pour les années 2004-2007. Intitulé *Vers une confiance plus grande dans nos institutions politiques et administratives*, ce plan stratégique comporte les quatre orientations suivantes :

- Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme eu égard aux objectifs et aux obligations de transparence et d'éthique découlant de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes.
- Cerner davantage la pratique du lobbyisme et développer une meilleure connaissance du phénomène.
- Faire connaître aux lobbyistes les objectifs de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes, informer les titulaires de charges publiques des enjeux et des effets de la Loi et susciter l'intérêt de la population.
- Développer une organisation performante en appui sur son personnel et sur les valeurs qui guident l'administration publique.

Pour chacune de ces orientations, la synthèse qui suit décrit les principales réalisations du Commissaire au lobbyisme pour les années 2002 à 2007.

2.1 Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme eu égard aux objectifs et aux obligations de transparence et d'éthique découlant de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes

2.1.1 Une stratégie de persuasion et d'accompagnement

- Conscient que la Loi implique des changements profonds dans les façons de faire des communications d'influence auprès des titulaires de charges publiques, le commissaire privilégie une approche de persuasion et d'accompagnement plutôt qu'une approche basée uniquement sur la coercition.
- Substituer en matière de lobbyisme une culture de légitimité et de transparence à une culture de la discrétion ou du secret suscitant doute et cynisme requiert du temps et des efforts constants de sensibilisation.
- Informer, éduquer, communiquer et persuader sont des voies d'action qui favorisent une meilleure mise en œuvre de la Loi et qui tiennent compte de la très vaste portée de celle-ci. Le nombre élevé de personnes visées par la Loi, qu'elles soient lobbyistes ou titulaires de charges publiques, et la définition très large que donne le législateur aux termes « activités de lobbyisme » obligent le commissaire au lobbyisme à faire un tel choix.

2.1.2 Les vérifications

Les activités de vérification visent, entre autres, à s'assurer que les personnes concernées s'inscrivent au registre des lobbyistes et agissent dans le respect des normes déontologiques. Elles permettent également de s'assurer que les inscriptions déjà contenues au registre sont conformes à la Loi.

Les activités de vérification

<i>2002-2003</i>	<i>2003-2004</i>	<i>2004-2005</i>	<i>2005-2006</i>	<i>2006-2007</i>	<i>Total</i>
<i>1</i>	<i>15</i>	<i>281</i>	<i>276</i>	<i>329</i>	<i>902</i>

2.1.3 Les résistances à la Loi : le cas particulier des ordres professionnels

La loi sur le lobbyisme n'est pas ambiguë : les ordres professionnels sont clairement assujettis à l'obligation d'inscrire l'objet de leurs activités de lobbyisme au registre. Seules sont exemptées les représentations faites par un ordre professionnel auprès du ministre responsable de l'application des lois professionnelles ou auprès de l'Office des professions du Québec lorsque ces représentations concernent le Code des professions, la loi ou les lettres patentes constitutives d'un ordre professionnel, ou les règlements pris en vertu de ces lois.

Malgré l'intention manifeste du législateur d'assujettir les ordres professionnels aux obligations de la loi sur le lobbyisme, certains ordres, parfois de façon délibérée, refusent ou négligent de se plier aux exigences de la Loi. Ainsi, plusieurs ordres professionnels ne sont pas inscrits au registre des lobbyistes. L'un d'entre eux, l'Ordre des ingénieurs, a même adopté une résolution alléguant que : « [...] dans la foulée du Conseil interprofessionnel du Québec, l'Ordre avait envisagé de ne pas s'inscrire audit registre dans l'espoir de créer une pression sur le Gouvernement et d'amener celui-ci à modifier sa loi afin d'exclure certaines activités propres aux ordres professionnels ».

C'est pourquoi, dans son rapport annuel 2005-2006, le commissaire a rappelé qu'il entendait faire respecter la Loi, mais qu'il devait également pouvoir compter sur l'appui du ministre responsable de l'application des lois professionnelles et également responsable de l'application de la loi sur le lobbyisme, pour que ce dernier puisse rappeler aux ordres leurs obligations en matière d'activités de lobbyisme.

2.1.4 Les enquêtes et les poursuites pénales

Si le commissaire a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à la Loi ou au code de déontologie, il peut autoriser la tenue d'une enquête. Au terme de l'enquête, si les faits confirment qu'il y a eu manquement à la Loi et que les éléments de preuve permettent de soutenir cette conclusion, le rapport d'enquête est transmis au Directeur des poursuites criminelles et pénales qui, en vertu de la Loi, peut entreprendre une poursuite pénale.

À ce jour, six rapports d'enquête faisant état de 38 infractions à la Loi ont été transmis au Procureur général³. Des constats d'infraction couvrant 19 chefs d'accusation ont été signifiés à quatre lobbyistes. Trois d'entre eux ont enregistré un plaidoyer de culpabilité alors que le quatrième a enregistré un plaidoyer de non culpabilité. Deux rapports d'enquête n'ont entraîné aucune action de la part du Procureur général ou du Directeur des poursuites criminelles et pénales.

- Au cours de l'année 2004-2005, le commissaire a transmis un premier rapport d'enquête au Procureur général. Les conclusions de ce rapport d'enquête ont amené le Procureur général à signifier des constats d'infraction à un avocat exerçant des activités de lobbyisme auprès de titulaires de charges publiques du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles. Cet avocat n'était pas inscrit au registre des lobbyistes. Un plaidoyer de culpabilité a été enregistré par l'avocat lobbyiste relativement à cinq chefs d'accusation. Des amendes et des frais de 3 105 \$ ont dû être acquittés par le contrevenant. Soulignons que la poursuite pénale intentée par le Procureur général du Québec constituait une première au Canada en matière de répression d'un acte allant à l'encontre d'une loi encadrant des activités de lobbyisme.

³ Tel que déjà précisé, depuis mars 2007, le Directeur des poursuites pénales et criminelles assume certaines fonctions autrefois dévolues au Procureur général, *op.cit.* note 2 .

- Deux rapports d'enquête ont été transmis au Procureur général du Québec pour l'année 2005-2006. Ces rapports ont également amené le Procureur général à signifier des constats d'infraction. Le premier rapport concernait un promoteur immobilier ayant exercé des activités de lobbying auprès de la Ville de Québec sans s'être enregistré au registre des lobbyistes. Ce lobbyiste a enregistré un plaidoyer de culpabilité et a dû payer une amende et des frais s'élevant à 1 890 \$. Le deuxième rapport transmis au Procureur général signalait des infractions de même nature mais visant cette fois la présidente-directrice générale de l'Association des ingénieurs-conseils du Québec pour des activités de lobbying menées auprès du ministère des Transports et d'Hydro-Québec. Dans ce dernier cas, un plaidoyer de culpabilité a été enregistré relativement à deux chefs d'accusation. Des amendes et des frais de 1 260 \$ ont dû être acquittés par la contrevenante.
- Pour l'exercice financier 2006-2007, le commissaire a transmis au Procureur général trois rapports d'enquête dont un seul a donné ouverture à la signification de constats d'infractions. Dans cette dernière affaire, une enquête portant sur des activités de lobbying menées auprès de titulaires de charges publiques du ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, responsables du dossier de la petite enfance et des services de garde, avait mis à jour une violation de la loi sur le lobbying. Deux constats d'infraction ont été signifiés au lobbyiste qui a enregistré un plaidoyer de non culpabilité. Le dossier était toujours en attente de procès au moment d'écrire ces lignes.

2.1.5 Une augmentation notable des inscriptions au registre des lobbyistes, mais un registre encore incomplet

Le commissaire au lobbying note dans son rapport d'activités 2006-2007, une augmentation notable du nombre de lobbyistes inscrits au registre. Ainsi, au 31 mars 2007, 902 lobbyistes étaient inscrits au registre. Cette hausse peut être attribuable en bonne partie aux efforts de sensibilisation et de vérification du Commissaire au lobbying.

Malgré les activités de surveillance et de contrôle du Commissaire au lobbying, il faut cependant constater que le nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes est nettement en deçà de ce qu'il devrait être. À titre indicatif, signalons le fait que plusieurs grandes entreprises exercent vraisemblablement des activités de lobbying sans être inscrites au registre et que de nombreux professionnels tels des ingénieurs, des architectes, des urbanistes ou des avocats exerçant des communications d'influence auprès de titulaires de charges publiques sur des objets visés par la Loi hésitent ou négligent encore à s'y inscrire. Il en va de même pour certains ordres et regroupements professionnels qui font des activités de lobbying. Le commissaire continue de faire le nécessaire pour assurer le respect de la Loi et du code.

2.1.6 Ordonnances de confidentialité

Faisant suite à certaines inquiétudes soulevées lors de l'étude du projet de loi sur le lobbying, le législateur a confié au commissaire le pouvoir d'émettre des ordonnances de confidentialité. Conformément à l'article 49 de la Loi, le commissaire peut donc rendre une ordonnance visant à masquer des informations contenues dans une inscription au registre des lobbyistes. Toutefois, le législateur a encadré l'exercice de ce pouvoir de façon très stricte. Une ordonnance ne peut être rendue que si les conditions suivantes sont respectées :

- les renseignements concernent un projet d'investissement du client d'un lobbyiste-conseil ou d'une entreprise;
- la divulgation risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de ce client ou de cette entreprise.

L'ordonnance de confidentialité a une durée de six mois. À la demande de la personne intéressée, cette ordonnance peut être prolongée pour une période que détermine le commissaire.

Le tableau qui suit compile les statistiques pour les années 2002-2003 à 2006-2007.

Statistiques sur les ordonnances de confidentialité

Ordonnances de confidentialité	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Cumulatif (au 31 mars 2007)
Nombre total de demandes reçues	26	1	1	0	0	28
Ordonnances rendues	1	6	0	0	0	7
Ordonnances refusées	6	7	1	0	0	14
Demandes retirées	6	0	1	0	0	7
Demandes à l'étude	13	1	-	0	0	-
Ordonnances renouvelées	0	2	0	0	0	2
Avis autorisant la levée de confidentialité	0	5	2	0	0	7

Comment expliquer le faible nombre de demandes d'ordonnances de confidentialité pour les dernières années? Les premières années d'application de la Loi ont démontré que peu de demandes satisfaisaient aux critères établis par le législateur. Sans la démonstration que la divulgation des renseignements concerne un projet d'investissement et qu'elle risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers du client ou de l'entreprise, le commissaire ne peut donner une suite favorable à la demande. C'est donc sur la base d'un régime d'exception à la règle de la transparence que le législateur a consenti à rendre confidentielles certaines informations relatives aux activités de lobbying. Le commissaire doit rendre ses décisions en référence aux exigences dictées par le législateur et aux preuves présentées par le demandeur.

2.1.7 Le pouvoir de donner des avis : mieux cerner la portée de la Loi

Conformément à l'article 52 de la Loi, le Commissaire a publié, depuis 2002, neuf avis qui viennent préciser la portée de certaines dispositions de la Loi. Ces avis tentent de répondre aux questions suivantes :

- La Loi stipule qu'une personne est lobbyiste d'entreprise ou d'organisation si son emploi ou sa fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme. Comment interpréter les termes « pour une partie importante »? (Avis n° 2003-01 et 2005-07).
- La Loi précise que sont des activités de lobbyisme les communications faites en vue d'influencer une décision relativement à l'attribution d'un contrat [...], d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire [...]. Comment interpréter ces derniers termes? (Avis n° 2004-01).
- La Loi énonce que sont des activités de lobbyisme les communications faites en vue d'influencer une décision relativement 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. Comment interpréter ces derniers termes? (Avis n° 2005-01).
- La Loi prévoit que sont des activités de lobbyisme les communications faites en vue d'influencer une décision relativement à l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation. Comment interpréter ces derniers termes? (Avis n° 2005-02).
- La Loi prévoit que sont des activités de lobbyisme les communications faites en vue d'influencer une décision relativement à l'attribution d'un contrat autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public. Comment interpréter ces derniers termes? (Avis n° 2005-03).
- Dans quelles situations le fait pour un lobbyiste de convenir pour un tiers d'une entrevue avec un titulaire d'une charge publique constitue ou ne constitue pas une activité de lobbyisme? (Avis n° 2005-04).
- Dans quelles situations les représentations faites dans le cadre d'une procédure judiciaire ou juridictionnelle ou préalablement à de telles procédures ne sont pas considérées comme des activités de lobbyisme? (Avis n° 2005-05).
- Dans quelles situations les représentations faites dans le cadre d'une procédure publique ou connue du public ne sont pas considérées comme des activités de lobbyisme? (Avis n° 2005-06).

2.1.8 La vigie concernant les lois, les projets de lois et de règlements

Le Commissaire au lobbyisme prend systématiquement connaissance des projets de lois et de règlements et s'assure qu'ils se concilient avec les valeurs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme inscrites à la Loi et au code de déontologie. S'il l'estime opportun, il présente

ses commentaires aux membres de l'Assemblée nationale. Au 31 mars 2007, le Commissaire avait présenté deux avis sur des projets de loi aux membres de l'Assemblée nationale :

- Avis du Commissaire au lobbyisme du Québec sur le Projet de loi n° 61, Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec (2004);
- Avis du Commissaire au lobbyisme du Québec sur le Projet de loi n° 109, Loi sur le Directeur des poursuites publiques (2005).

Le Commissaire au lobbyisme a aussi transmis ses commentaires au ministre de la Justice concernant le projet de Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (2003). Le commissaire proposait alors que le projet de Règlement relatif au champ d'application soit modifié pour y inclure l'ensemble des organismes à but lucratif, quelles que soient les fins pour lesquelles ils ont été constitués. Le commissaire a réitéré cette recommandation dans son rapport annuel 2002-2003.

Enfin, conformément à l'article 68 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, le ministère de la Justice devait, au plus tard le 13 juin 2007, faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de cette loi et du Code de déontologie des lobbyistes, de même que sur l'opportunité, le cas échéant, de les modifier. Ce même article 68 ajoute que le rapport est déposé par le ministre à l'Assemblée nationale.

Quoique le législateur ait confié au ministre de la Justice le mandat de produire un rapport quinquennal, le Commissaire au lobbyisme a mené ses propres travaux de réflexion afin d'enrichir le débat sur les règles d'encadrement des activités de lobbyisme au Québec.

À cet égard, les actions suivantes ont été entreprises :

- Recensement des modifications techniques qui pourraient être apportées à la Loi. Des fiches explicatives sur ces propositions d'amendements ont été transmises, en décembre 2006, au président de la Commission des finances publiques.
- Mandats de recherche confiés à des experts sur les questions suivantes :
 - la loi sur le lobbyisme et les titulaires de charges publiques;
 - la portée de la définition de lobbyiste;
 - la loi sur le lobbyisme et les lobbyistes.

Le rapport des études a été transmis le 18 juin 2007 à la secrétaire de la Commission des finances publiques.

- Création d'un groupe de réflexion qui a été appelé, en 2007, à faire part de ses commentaires au sujet des constats dressés au terme des travaux réalisés par les chercheurs.
- Préparation, avec la collaboration du Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation de l'ÉNAP, de la tenue de deux tables rondes sur la question du lobbyisme à l'ère de la mondialisation. L'une s'est tenue à Montréal et l'autre à Québec au début de l'exercice financier 2007-2008.

2.2 Cerner davantage la pratique du lobbyisme et développer une meilleure connaissance du phénomène

Assumer le mandat de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme oblige le commissaire à cerner la pratique du lobbyisme et à développer une meilleure connaissance du phénomène. Le défi est de taille puisque les activités de lobbyisme peuvent s'exercer auprès d'une multitude d'organismes publics et qu'elles peuvent viser un grand nombre de décisions rendues par ces organismes.

À cette fin, le commissaire a, au cours des cinq premières années d'application de la Loi, privilégié les actions suivantes :

2.2.1 *Intervenir auprès des titulaires de charges publiques afin de mieux connaître leurs activités et leur offrir le soutien requis.*

Le commissaire et des membres de son équipe ont rencontré les directions de l'ensemble des ministères et de plusieurs organismes gouvernementaux. De nombreuses activités de sensibilisation ont également été réalisées auprès des institutions municipales. Rappelons que la loi sur le lobbyisme ne crée pas d'obligations, mises à part celles découlant des dispositions d'après-mandat, pour les titulaires de charges publiques. Il n'en demeure pas moins qu'elle vise entre autres à rendre plus transparents les processus décisionnels de l'administration publique en vue de renforcer le lien de confiance des citoyens dans leurs institutions publiques. En ce sens, la loi sur le lobbyisme a certainement des effets importants sur les titulaires de charges publiques.

C'est dans cet esprit que le commissaire propose aux institutions une démarche interne qui vise à prendre la mesure des activités de lobbyisme en cours et d'adopter vis-à-vis de ces activités les comportements éthiques appropriés. Plus particulièrement, le commissaire, dans son rapport annuel 2005-2006, a formulé la recommandation suivante :

Le commissaire recommande donc que le gouvernement incite tous ses ministères, organismes et entreprises à prendre officiellement fait et cause pour la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes, comme plusieurs le font actuellement :

- en informant systématiquement et de façon récurrente toutes les personnes qui font des communications d'influence auprès d'eux qu'ils adhèrent pleinement aux objectifs de la Loi et du code;*
- en invitant ces personnes à inscrire, le cas échéant, l'objet de leurs activités au registre des lobbyistes;*
- en apportant les modifications requises aux formulaires papier et électroniques relatifs à l'un ou l'autre des objets prévus à l'article 2 de la Loi, de façon à permettre aux personnes qui font des communications d'influence d'indiquer si elles sont elles-mêmes lobbyistes ou si elles ont recours aux services de lobbyistes; et*

- *en prenant les mesures requises pour documenter les réunions, les rencontres et les autres activités où sont effectuées des communications d'influence relativement à l'un ou l'autre des objets prévus à la Loi, en prenant des mesures pour conserver toute la documentation relative à ces communications d'influence, tant papier qu'électronique, notamment les courriels. Ces mesures permettraient au commissaire d'effectuer plus facilement la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme.*

Le commissaire fait la même recommandation aux municipalités et aux organismes qui en relèvent.

2.2.2 Dresser la carte du lobbyisme

Outre son travail de sensibilisation auprès des titulaires de charges publiques, le commissaire a également fait le pari qu'en connaissant d'abord la nature et la portée des décisions prises par les titulaires de charges publiques, il sera plus facile ensuite d'identifier les activités de lobbyisme et ceux qui les exercent. Prendre la mesure de l'ampleur du phénomène du lobbyisme permettra, à terme, de dresser la *carte du lobbyisme*, c'est-à-dire de dresser un portrait des secteurs ou des programmes où se concentrent les activités de lobbyisme. À cette fin, est recensé dans les lois et règlements l'ensemble des décisions qui peuvent être prises par un organisme et qui peuvent effectivement donner ouverture à des activités de lobbyisme. Au terme de cette analyse, le commissaire est en mesure d'indiquer à l'organisme l'ampleur des activités de lobbyisme qui peuvent être menées auprès de lui et de lui formuler des recommandations visant à assurer une saine gestion des relations qu'entretient cet organisme avec des lobbyistes.

À ce jour, les travaux du Commissaire au lobbyisme ont principalement porté sur les activités de l'Autorité des marchés financiers, du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, du Curateur public, du ministère des Ressources naturelles et de la Faune, du ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, du ministère des Transports, de la Société de l'assurance automobile du Québec, du ministère du Revenu et de Services Québec. Dans la réalisation de ce mandat, le commissaire souligne l'intérêt soutenu des titulaires de charges publiques et leur excellente collaboration.

2.2.3 Comprendre le phénomène du lobbyisme tant ici qu'ailleurs dans le monde

À cette fin, le Commissaire a pris les initiatives suivantes : maintien de relations avec ses homologues fédéral et provinciaux; participation aux activités du *Council on Government Ethics Laws* (COGEL), organisme nord-américain qui regroupe les dirigeants des institutions responsables de l'éthique gouvernementale, de l'encadrement des lobbyistes, du contrôle du financement des partis politiques et de l'accès aux documents des organismes publics; participation à des colloques sur l'éthique, le lobbyisme et le droit à l'information; collaboration à la nouvelle chaire sur la démocratie, chaire mise sur pied par l'Assemblée nationale en collaboration avec l'Université Laval; formation de deux membres du personnel du Commissaire sur les affaires publiques et la représentation des intérêts, un programme de deuxième cycle donné par le Département de science politique de l'Université Laval.

L'expertise développée depuis 2002 a engendré des retombées significatives au Canada et même au-delà de nos frontières : des responsables de l'enregistrement des lobbyistes à Ottawa

et quelques provinces canadiennes ont démontré un vif intérêt pour l'approche québécoise en matière d'encadrement des activités de lobbyisme. De même, l'Assemblée nationale de la République socialiste du Viêt-Nam et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont invité le commissaire au lobbyisme, à l'occasion de leur symposium respectif, à venir partager son expérience d'encadrement des activités de lobbyisme.

2.2.4 *Évaluer les effets de la Loi*

Depuis l'exercice financier 2004-2005, le commissaire a lancé une démarche d'évaluation de programme relativement aux effets de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. À ce jour, le comité mis en place à cette fin a déterminé des critères d'évaluation, établi les indicateurs disponibles et les données manquantes et choisi des méthodes de collecte de données. Cet exercice s'avère particulièrement complexe puisque l'évaluation porte sur un domaine d'activité qui est nouveau. Le nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes ne constituant pas, à lui seul, un indice fiable, le Commissaire a dû créer ses propres indicateurs.

2.2.5 *Mettre au point et alimenter un outil de veille intégrée et de gestion de l'information sur le lobbyisme (VIGIL)*

Depuis l'année 2005-2006, d'importants travaux de développement ont permis la mise en œuvre de la première phase du concept de veille intégrée et de gestion des informations sur le lobbyisme (VIGIL). L'implantation d'un logiciel de gestion des relations avec la clientèle (CRM) constitue le premier jalon de la démarche en vue de doter le Commissaire au lobbyisme d'un système lui permettant de recueillir et d'exploiter des données sur les activités de lobbyisme exercées dans les différentes sphères de l'administration publique. Le CRM servira de plate-forme à l'élaboration prochaine des outils d'analyse de risque en vue de cibler plus efficacement les interventions du Commissaire au lobbyisme.

2.3 *Faire connaître aux lobbyistes les objectifs de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes, informer les titulaires de charges publiques des enjeux et des effets de la Loi et susciter l'intérêt de la population*

Depuis 2004, plus de 5 400 personnes susceptibles d'exercer des activités de lobbyisme ont été directement rejointes dans le cadre de diverses activités de relations publiques. Par ailleurs, des activités de sensibilisation ont permis d'informer près de 5 700 titulaires de charges publiques œuvrant tant dans les institutions parlementaires que dans les institutions gouvernementales et municipales. Finalement, plus de 2 700 citoyens ont été individuellement sensibilisés au fait qu'ils ont le droit de savoir qui cherche à influencer les décideurs publics.

Faire connaître la loi sur le lobbyisme et le code de déontologie tant aux lobbyistes, qu'aux titulaires de charges publiques et aux citoyens requiert des efforts considérables. La stratégie de communication du Commissaire doit prendre en compte la diversité de sa clientèle et l'étendue des activités de lobbyisme. Au cours des dernières années, le Commissaire au lobbyisme a notamment porté une attention particulière aux éléments suivants :

- Des canaux de communication ont notamment été établis avec les répondants en éthique du gouvernement, avec des directeurs et des professeurs d'établissements d'enseignement supérieur et avec des représentants des réseaux des bibliothèques publiques du Québec.
- Plus de 455 activités de relations publiques ont été réalisées : participation à des congrès ou salons, publication d'articles dans des revues spécialisées, tenue d'ateliers de formation, organisation d'un concours de rédaction, conférences et rencontres avec des titulaires de charges publiques.
- Une tournée des municipalités et des municipalités régionales de comté (MRC) ont respectivement été entreprises par le commissaire en 2003 et en 2005 afin d'informer les titulaires de charges publiques municipales des objectifs et des effets de la réglementation en matière de lobbyisme au Québec. Au 31 mars 2007, le commissaire avait ainsi rencontré les représentants de 41 municipalités et de 12 MRC.
- Un plan de communication distinct a été réalisé pour l'assujettissement, au 1^{er} juillet 2005, des municipalités de moins de 10 000 habitants à la Loi. Au nombre des actions entreprises, soulignons la publication de communiqués de presse, la production d'un cédérom d'information pour les municipalités ainsi que de dépliants sur les règles d'après-mandat, l'achat d'espaces publicitaires dans les hebdomadaires régionaux et la rédaction de plusieurs articles dans les revues spécialisées dédiées au monde municipal.
- La conception de plusieurs outils de communication a facilité la diffusion de l'information relative à la Loi. Un logo, deux stands d'information, cinq dépliants, deux signets et deux cédéroms ont notamment été produits. Plus de 72 000 documents d'information ont été distribués au cours de congrès ou de rencontres diverses. Depuis 2007, une infolettre distribuée à près de 4000 personnes et organismes et publiée quatre fois l'an est accessible sur le site Internet du Commissaire.
- Un site Web, entièrement refondu et enrichi en 2006, constitue également une source importante d'information pour les lobbyistes, les titulaires de charges publiques et les citoyens. Ce site intègre un questionnaire d'autoévaluation pour permettre à une personne de déterminer si elle est soumise ou non au respect de la Loi. Un module d'autoformation interactif est également accessible à partir de ce site Web. Signalons que le site Web du Commissaire au lobbyisme a remporté deux prix internationaux : un certificat *Standard of Excellence* dans la catégorie « Government » du concours *Web Award* de la Web Marketing Association et un prix *Silver Winner* dans la catégorie « Government » aux *W³ Awards*, une compétition internationale organisée par l'International Academy of Visual Arts.
- Plus d'une centaine de demandes de renseignements en provenance des journalistes de la presse écrite et électronique ont été traitées. Le commissaire a en outre rencontré les journalistes à trois occasions médiatiques (conférences de presse et déjeuner de presse). Les relations avec la presse ont été particulièrement fertiles dans les municipalités visitées par le commissaire.

2.4 Développer une organisation performante en appui sur son personnel et sur les valeurs qui guident l'administration publique

L'organisation mise sur la qualité et la polyvalence de ses ressources humaines pour favoriser le développement d'une expertise de pointe sur un sujet nouveau. L'actualité rappelant régulièrement la place des valeurs dans la gestion des affaires publiques et l'organisation devant faire respecter des valeurs en matière de lobbyisme, le Commissaire au lobbyisme du Québec doit par conséquent adopter un comportement exemplaire et mettre l'éthique au cœur de ses préoccupations.

2.4.1 Les ressources humaines

- Les activités de l'institution sont administrées par le commissaire au lobbyisme, personne désignée par l'Assemblée nationale. Il est secondé par le secrétaire général qui a en outre la responsabilité de conseiller le commissaire et d'assurer la gestion courante de l'ensemble des activités.
- Les opérations sont placées sous la responsabilité de quatre directions : la Direction des affaires juridiques, la Direction de la vérification et des enquêtes, la Direction des communications et la Direction des services à la gestion.
- Le personnel du commissaire au lobbyisme est nommé conformément à la Loi sur la fonction publique. Au 31 mars 2007, l'effectif s'établissait à 25 postes.

Effectifs au 31 mars 2007

Catégories d'emploi	Nombre	Représentation féminine	Moins de 35 ans
Emplois réguliers			
Hors cadre	1		
Cadres	4		
Professionnels	10	7	4
Fonctionnaires	5	5	2
Emplois occasionnels			
Professionnels	1	1	1
Fonctionnaires	4	3	1
Total	25	16	8

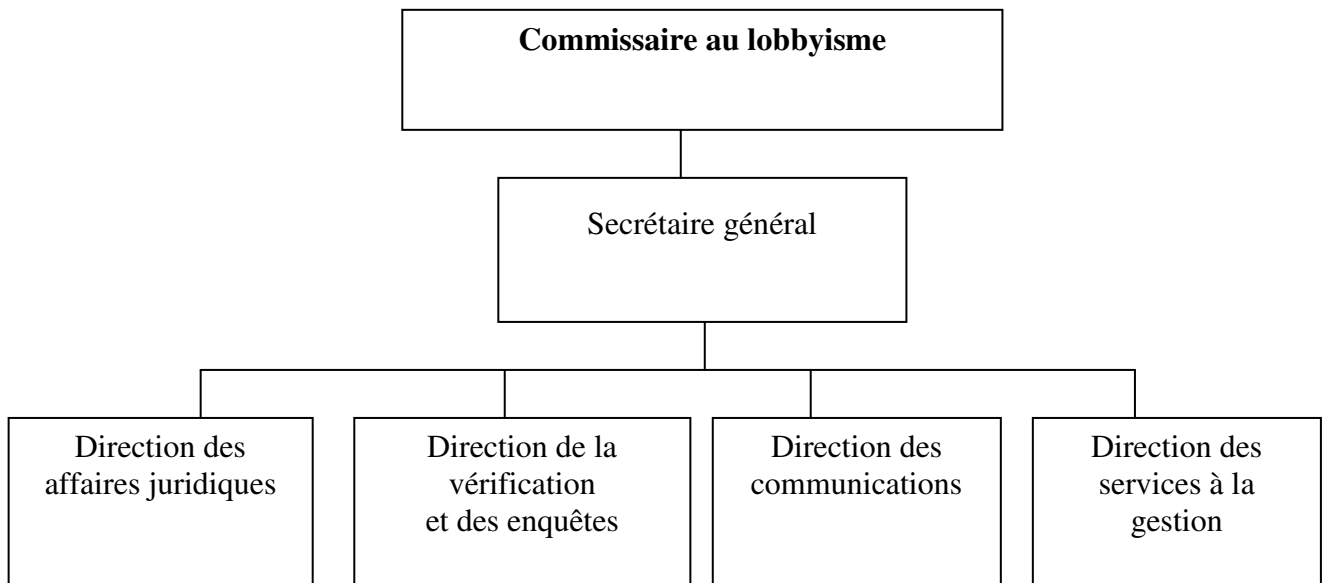
* Trois postes étaient vacants au 31 mars 2007 sur un total de 27 postes autorisés.

Évolution des effectifs

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Emplois réguliers	<i>11</i>	<i>23</i>	<i>22</i>	<i>23</i>	<i>20</i>

2.4.2 *La structure organisationnelle*

La structure organisationnelle est la même depuis la mise sur pied du bureau en 2002.



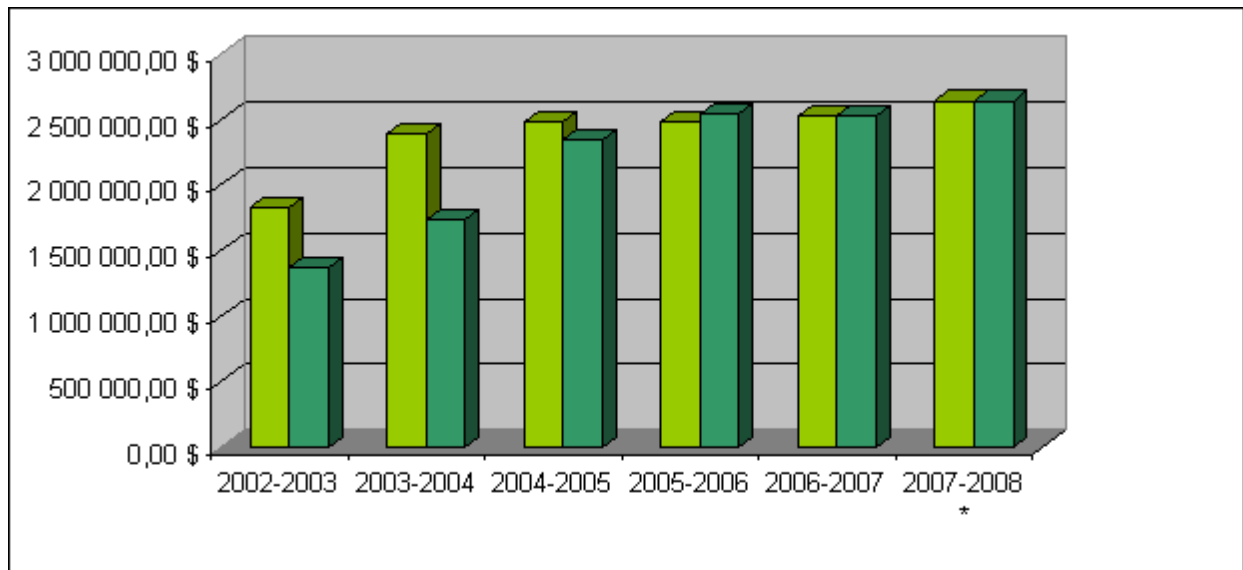
2.4.3 *Les ressources financières*

En sa qualité de personne désignée par l'Assemblée nationale, le commissaire est indépendant de l'administration gouvernementale. Il adopte toutefois des règles de gestion semblables à celles qui s'appliquent dans l'administration publique.

Ventilation des dépenses des cinq premières années financières

Budget de dépenses

	<u>Crédits totaux</u>	<u>Total dépenses</u>
2002-2003	1 830 435,00 \$	1 377 701,00 \$
2003-2004	2 392 212,00 \$	1 733 767,00 \$
2004-2005	2 477 512,00 \$	2 348 290,00 \$
2005-2006	2 477 560,00 \$	2 538 050,00 \$
2006-2007	2 527 400,00 \$	2 524 866,00 \$
2007-2008 *	2 640 500,00 \$	2 640 500,00 \$



* Projection

3 DES DÉFIS PARTICULIERS POUR 2008

3.1 Enrichir la réflexion sur la révision de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme par la transmission d'un rapport à l'Assemblée nationale et par une participation aux travaux parlementaires sur le sujet

L'exercice de révision de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme après cinq ans d'application revêt pour le commissaire une importance particulière. Cette révision sera pour lui l'occasion de faire le point sur la législation québécoise, d'y proposer les modifications qu'il juge opportunes et de réaffirmer les principes de transparence et de saine gestion inscrits dans cette loi. Le commissaire entend déposer un rapport qui traduit le fruit de ses réflexions à l'Assemblée nationale au début de l'année 2008 et il se rendra disponible pour participer aux débats entourant la révision de la Loi.

3.2 Élaborer une planification stratégique pour les années à venir

Le plan stratégique 2004-2007 étant arrivé à son terme, le commissaire a amorcé une réflexion au cours de l'exercice 2007-2008 pour l'élaboration d'une planification stratégique couvrant les années 2008 à 2012. Convaincu que les orientations prises pour 2004-2007 étaient les bonnes, le commissaire prendra appui sur ces dernières, sur l'expérience et les connaissances acquises au cours des cinq dernières années de même que sur les résultats des travaux réalisés par l'Assemblée nationale dans le contexte de la révision statutaire de la Loi pour confectionner le nouveau plan stratégique.

3.3 Accentuer les efforts visant l'application de la Loi et du Code dans l'environnement municipal et dans les entreprises et organismes de l'État

Parmi les défis de 2008, le Commissaire au lobbyisme veut faire en sorte que la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes soient mieux appliqués dans le monde municipal. À cet effet, un plan de communication distinct a été élaboré pour sensibiliser ces clientèles à la réglementation entourant l'exercice du lobbyisme auprès des institutions municipales. La mise en œuvre de ce plan de communication débutera par un projet pilote dans la région de Chaudière-Appalaches.

De plus, l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, en collaboration avec le Commissaire au lobbyisme du Québec, réalisera au cours des prochains mois un projet pilote auprès des municipalités afin d'analyser une approche possible de gouvernance guidée par l'éthique.

Des représentations particulières seront également faites auprès des dirigeants des entreprises et organismes de l'État afin que le lobbyisme qui s'y fait respecte les normes établies par le législateur. Parallèlement à ces activités de sensibilisation, le Commissaire au lobbyisme continuera de mener des activités de vérification, d'inspection et d'enquête dans ces secteurs et dans les autres en y consacrant les ressources nécessaires.

3.4 Accroître les activités d'information destinées aux citoyens et aux lobbyistes

Au cours de la prochaine année, le Commissaire au lobbyisme entend aussi mener de nombreuses activités de sensibilisation auprès des citoyens et des lobbyistes. Ainsi, le Commissaire au lobbyisme diffusera, par voie électronique, quatre bulletins d'information qui tiendront les lecteurs au courant des plus récentes actualités en matière de lobbyisme au Québec, en plus de véhiculer des idées et des textes de réflexion qui leur permettront d'avoir une meilleure compréhension du phénomène. Le site Internet du Commissaire au lobbyisme continuera de s'enrichir en cours d'année.

3.5 Poursuivre les travaux visant l'élaboration de la carte du lobbyisme au sein des ministères et des organismes du gouvernement

Le Commissaire au lobbyisme poursuit ses travaux d'analyse des actes administratifs et des activités de lobbyisme menées aux ministères des Transports, de la Famille et de l'Emploi et de la Solidarité sociale de même qu'auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec. À terme, ces recherches devraient permettre de mieux comprendre le lien entre le lobbyisme et l'attribution de contrats par ces organismes.

3.6 Le registre des lobbyistes : un outil de transparence à parfaire

Atteindre l'objet de transparence des activités de lobbyisme dépend largement de la qualité de l'outil créé à cette fin : le registre des lobbyistes.

Qu'il s'agisse des modalités d'enregistrement des lobbyistes ou encore des modalités d'accès aux informations contenues dans le registre, tout doit être mis en œuvre pour faire de ce registre un outil convivial, à la fois pour les lobbyistes soucieux de respecter les obligations qui leur sont imposées et pour le citoyen qui souhaite prendre connaissance des activités d'influence menées auprès des institutions publiques.

Depuis son entrée en vigueur, le registre a subi des transformations qui en ont amélioré l'accessibilité pour les citoyens. Bien qu'il faille se réjouir de ces améliorations, il n'en demeure pas moins que le registre des lobbyistes pourrait être plus convivial.

Afin de bonifier encore davantage le registre des lobbyistes, le commissaire continue de faire des recommandations à la conservatrice en vue de faciliter l'inscription des lobbyistes et de permettre aux citoyens d'avoir accès à un outil favorisant une meilleure transparence des activités de lobbyisme.