



## RÉDACTION

Commissaire au lobbyisme du Québec

## CONCEPTION GRAPHIQUE ET ÉDITION

Les Ateliers Magellan

Ce document peut être consulté sur le site  
du Commissaire au lobbyisme du Québec  
au [www.commissairelobby.qc.ca](http://www.commissairelobby.qc.ca) sous la  
rubrique « Centre de documentation ».

Vous pouvez en obtenir un exemplaire en vous  
adressant au :

Commissaire au lobbyisme du Québec  
70, rue Dalhousie, bureau 220  
Québec (Québec) G1K 4B2

Téléphone :  
418 643-1959  
1 866 281-4615 (sans frais)

Télécopieur :  
418 643-2028

DÉPÔT LÉGAL – BIBLIOTHÈQUE ET  
ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, 2014  
ISBN (imprimé) 978-2-550-69714-5  
ISBN (en ligne) 978-2-550-69715-2



## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCTION.....                                                                                                                   | 1  |
| CONTEXTE D'ÉMERGENCE DE LA LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE<br>EN MATIÈRE DE LOBBYISME .....                                    | 2  |
| POURQUOI UNE LOI SUR LE LOBBYISME?.....                                                                                             | 4  |
| UNE LOI QUI MET EN ŒUVRE DES DROITS FONDAMENTAUX.....                                                                               | 5  |
| CONCRÉTISER LA TRANSPARENCE.....                                                                                                    | 7  |
| LE REGISTRE DES LOBBYISTES : L'OUTIL PAR LEQUEL SE MATÉRIALISE LA TRANSPARENCE.....                                                 | 7  |
| LE CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES : L'OUTIL FAVORISANT<br>LE SAIN EXERCICE DU LOBBYISME.....                                    | 7  |
| QU'EST-CE QUE LE LOBBYISME ET QUI SONT SES ACTEURS?.....                                                                            | 8  |
| LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME, PERSONNE DÉSIGNÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....                                                       | 11 |
| BILAN DU DEGRÉ D'APPLICATION DE LA LOI (2002-2013).....                                                                             | 12 |
| LE LOBBYISME SOULÈVE ENCORE BEAUCOUP DE SCEPTICISME .....                                                                           | 12 |
| UNE LENTE INTÉGRATION DE LA CULTURE DE TRANSPARENCE PAR LES LOBBYISTES .....                                                        | 13 |
| POURQUOI PLUSIEURS LOBBYISTES REFUSENT-ILS TOUJOURS D'EXERCER<br>LEURS ACTIVITÉS EN TOUTE TRANSPARENCE? .....                       | 15 |
| LES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES : ACTEURS DE PREMIER ORDRE<br>POUR ASSURER LE RESPECT DE LA LOI.....                            | 16 |
| DÉCALAGE ENTRE PERCEPTION ET ACTION CHEZ LES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES .....                                                  | 18 |
| LES CITOYENS ET LES MÉDIAS : UN INTÉRÊT CROISSANT POUR LA TRANSPARENCE<br>ET LA MISSION DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC ..... | 19 |
| LE REGISTRE DES LOBBYISTES.....                                                                                                     | 22 |
| Augmentation du nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes .....                                                              | 22 |
| Évolution du nombre de lobbyistes actifs* inscrits au registre des lobbyistes<br>(2002-2013).....                                   | 24 |
| Répartition par catégorie de lobbyistes actifs* inscrits au registre des lobbyistes .....                                           | 25 |
| Niveau institutionnel visé par les lobbyistes en proportion des mandats inscrits .....                                              | 26 |
| Institutions municipales, gouvernementales et parlementaires visées<br>par les lobbyistes depuis 2002.....                          | 27 |
| Objets des activités de lobbyisme exercées aux niveaux gouvernemental<br>et parlementaire et municipal.....                         | 28 |
| Dix principaux domaines d'activités des lobbyistes aux niveaux<br>gouvernemental et parlementaire et municipal .....                | 29 |
| Nature de la charge publique visée par les lobbyistes aux niveaux gouvernemental<br>et parlementaire et municipal.....              | 30 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC : SENSIBILISER,<br>SURVEILLER, VÉRIFIER ET ENQUÊTER .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 32 |
| DEUX COMMISSAIRES AU LOBBYISME DEPUIS 2002.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 32 |
| DEUX PLANS STRATÉGIQUES : 2004-2007 ET 2010-2013.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 32 |
| Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme<br>(plan stratégique 2004,orientation 1)<br>et<br>Maximiser la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme<br>(plan stratégique 2010, orientation 2).....                                                                                                                                                                                                                      | 34 |
| Les pouvoirs de surveillance, de vérification et d'enquête du commissaire .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 34 |
| Activités de surveillance .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 35 |
| Vérifications effectuées à la suite de signalements et à l'initiative du commissaire au lob-<br>byisme.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 35 |
| Enquêtes et poursuites pénales .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 37 |
| Sanctions disciplinaires.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 38 |
| Systématiser l'application de la gestion des risques dans la sélection des dossiers .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 38 |
| Module d'autoformation <i>Lobbyisme ou non?</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 39 |
| Ordonnances de confidentialité .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 39 |
| Faire connaître aux lobbyistes les objectifs de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes,<br>informer les titulaires de charges publiques des enjeux et des effets de la Loi et susciter<br>l'intérêt de la population (plan stratégique 2004, orientation 3)<br>et<br>Amener les acteurs à intégrer la préoccupation de transparence et d'éthique dans les<br>communications d'influence (plan stratégique 2010, orientation 1)..... | 40 |
| Stratégie de persuasion et d'accompagnement.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 40 |
| Tournée des régions .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 42 |
| Autres activités de communication .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 42 |
| Amener les institutions à cerner la pratique du lobbyisme dans leur milieu .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 43 |
| Mandats de recherche en vue de la révision quinquennale.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 46 |
| Partenariat avec la Chaire de recherche sur la démocratie<br>et les institutions parlementaires .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 47 |
| Cerner davantage la pratique du lobbyisme et développer une meilleure connaissance<br>du phénomène (plan stratégique 2004, orientation 2)<br>et<br>Contribuer à mieux faire comprendre les règles applicables et à les faire évoluer<br>(plan stratégique 2010, orientation 3).....                                                                                                                                                          | 48 |
| Favoriser une meilleure compréhension de la Loi et du Code .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 48 |
| Proposer des mesures afin d'assurer le respect de la Loi et du Code.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 50 |
| Proposer des modifications législatives propres à assurer<br>une meilleure application des règles .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 52 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Collaborer avec d'autres juridictions chargées de la surveillance du lobbyisme<br>et avec d'autres organisations intéressées par le phénomène.....                                                                                                                                               | 57 |
| Maintien des relations avec les homologues fédéral et provinciaux.....                                                                                                                                                                                                                           | 57 |
| Participation aux activités du Council on Government Ethics Laws (COGEL) .....                                                                                                                                                                                                                   | 57 |
| Participation à des travaux de l'Organisation de coopération<br>et de développement économique (OCDE).....                                                                                                                                                                                       | 58 |
| Participation à des travaux de l'Assemblée nationale française.....                                                                                                                                                                                                                              | 59 |
| Participation à une mission au Sénat américain.....                                                                                                                                                                                                                                              | 59 |
| Participation du commissaire au lobbyisme à la Commission Bastarache.....                                                                                                                                                                                                                        | 59 |
| Participation du commissaire au lobbyisme au Colloque de Transparency<br>International France.....                                                                                                                                                                                               | 60 |
| Développer une organisation performante en appui sur son personnel et sur les valeurs<br>qui guident l'Administration publique (plan stratégique 2004, orientation 4)<br>et<br>Valoriser l'engagement, la qualité et le savoir-faire du personnel<br>(plan stratégique 2010, orientation 4)..... | 60 |
| Effectifs.....                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 61 |
| Ressources humaines .....                                                                                                                                                                                                                                                                        | 61 |
| Ressources financières.....                                                                                                                                                                                                                                                                      | 62 |
| CONCLUSION.....                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 64 |
| Une loi plus pertinente que jamais!.....                                                                                                                                                                                                                                                         | 64 |

## INTRODUCTION

Le 13 juin 2002, les élus de l'Assemblée nationale du Québec adoptaient à l'unanimité la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Plus de dix ans après l'adoption de la Loi, le Commissaire au lobbyisme du Québec dresse un portrait de l'intégration, par les acteurs concernés, de la culture de transparence et d'éthique dans les institutions publiques. Réunissant à la fois des données qualitatives et quantitatives, ce portrait a pour but de mesurer le chemin parcouru de 2002 à 2013.

La première partie de ce bilan rappelle le contexte dans lequel la Loi a été adoptée, ses objectifs ainsi que ses principaux éléments. La deuxième partie expose le degré d'application et de connaissance de la Loi par les lobbyistes, les titulaires de charges publiques et les citoyens. Enfin, l'évolution de l'action de l'institution du Commissaire au lobbyisme du Québec au cours des années est présentée à la troisième partie.

## CONTEXTE D'ÉMERGENCE DE LA LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME

C'est dans la foulée de préoccupations de nature éthique impliquant des lobbyistes et des titulaires de charges publiques que les députés de l'Assemblée nationale ont unanimement adopté en 2002 la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. La Loi a été soumise aux membres de l'Assemblée nationale peu de temps après qu'eut été mis au jour des liens de grande proximité entre des lobbyistes et des membres du gouvernement. Rappelons notamment que certains lobbyistes utilisaient leurs accès privilégiés auprès du gouvernement pour faire fructifier des entreprises privées et bénéficiaient également de pratiques de rémunération qui avaient choqué l'Opposition et l'opinion publique. Ces événements avaient fortement ébranlé la confiance des citoyens envers le gouvernement.<sup>1</sup> Un sondage CROP du 12 avril 2002<sup>2</sup> dévoile « qu'une majorité de Québécois (54 %) réclame une loi pour encadrer le lobbyisme »<sup>3</sup>.

Dans le but de contrer la perception négative du lobbyisme et de préserver la confiance du public dans les institutions publiques et les personnes qui y travaillent, le législateur a donc imposé des règles de transparence et établi le droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence au regard des décisions que prennent ces institutions.

**« Dans le but de contrer la perception négative du lobbyisme et de préserver la confiance du public dans les institutions publiques et les personnes qui y travaillent, le législateur a donc imposé des règles de transparence et établi le droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence au regard des décisions que prennent ces institutions. »**

Bien que l'adoption de la Loi ait été précipitée par une crise de confiance des citoyens envers le gouvernement, la question de l'encadrement des activités de lobbyisme était à l'agenda politique depuis déjà plusieurs années. Dès 1995, le Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics avait recommandé « que le lobbying fasse l'objet d'une démarche complémentaire de la part du gouvernement de façon à ce que soit étudiée la question de la pertinence et des modalités d'un encadrement juridique spécifique de cette activité »<sup>4</sup>.

- 1 Hugo ROY (2007). « Le cas Oxygène 9 », Note de recherche avec la collaboration de Louise Campeau sous la direction de Yves Boisvert, ENAP, en ligne (consulté le 12 novembre 2013), [archives.enap.ca/bibliotheques/2008/02/030017440.pdf](http://archives.enap.ca/bibliotheques/2008/02/030017440.pdf)
- 2 Joël-Denis BELLAVANCE (2002). « Le favoritisme à Ottawa et à Québec : c'est du pareil au même selon CROP », *La Presse*, Nouvelles générales, vendredi, 12 avril 2001, p. A1.
- 3 *Ibid.*
- 4 MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC (1995). *Éthique, probité et intégrité des administrateurs publics*, Rapport du groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics.



En 2002, le législateur québécois s'inscrivait dans un mouvement déjà lancé par d'autres législateurs canadiens. La loi québécoise était cependant considérée comme étant la plus complète et la plus englobante par le gouvernement de l'époque puisqu'elle visait également plusieurs actes administratifs et s'appliquait aussi au secteur municipal.

Au sein même de la fédération canadienne, le Parlement fédéral (1988)<sup>5</sup>, l'Ontario (1998)<sup>6</sup>, la Colombie-Britannique (2001)<sup>7</sup>, la Nouvelle-Écosse (2001)<sup>8</sup>, Terre-Neuve-et-Labrador (2004)<sup>9</sup>, l'Alberta (2007)<sup>10</sup> et le Manitoba (2008)<sup>11</sup> ont également adopté des lois encadrant les activités de lobbyisme. En outre, le Nouveau-Brunswick<sup>12</sup> et la Saskatchewan<sup>13</sup> pourraient suivre sous peu, les deux provinces ayant déposé à l'automne 2013 des projets de loi en ce sens.

Au niveau municipal, la Ville de Toronto (2007)<sup>14</sup> et la Ville d'Ottawa (2012)<sup>15</sup> ont adopté une réglementation encadrant le lobbyisme et depuis 2008, la loi de Terre-Neuve-et-Labrador assujettit également les communications d'influence effectuées auprès des titulaires de charges publiques de la Ville de St. John's.

Aux États-Unis, la plupart des États se sont dotés d'une loi encadrant les activités de lobbyisme. La majorité des grandes villes américaines dont entre autres Chicago, Cincinnati, Dallas, Denver, Los Angeles, Miami, New York, Oakland, Philadelphie, Phoenix, Pittsburgh, San Diego, San Francisco, Seattle et certains counties comme le Cook County, le Miami-Dade County ou le King County a également adopté des mesures à cet effet, lesquelles, très souvent, comprennent aussi des règles de déontologie et de divulgation.

---

5 Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, L.C. 1988, c. 53; la Loi est entrée en vigueur le 30 septembre 1989. Entre 1965 et 1985, plus de 20 projets de loi émanant de députés ont été déposés en vue de réglementer le processus de lobbyisme. La Loi a été renforcée une première fois en 1995 (L.C. 1995, c. 12) et une seconde fois en 2006 (L.C. 2006, c. 9). Ces dernières modifications sont entrées en vigueur le 2 juillet 2008. La Loi est maintenant connue sous le nom de Loi sur le lobbying.

6 Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes, L.O. 1998, c. 27; la Loi est entrée en vigueur le 15 janvier 1999.

7 Lobbyists Registration Act, S.B.C. 2001, c. 42; la Loi est entrée en vigueur le 28 octobre 2002.

8 Lobbyists Registration Act, S.N.S. 2001, c. 34; la Loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2002.

9 Lobbyists Registration Act, S.N.L. 2004, c. L-24.1; la Loi est entrée en vigueur le 11 octobre 2005.

10 Lobbyists Registration Act, S.A. 2007, c. L-20.5, la Loi est entrée en vigueur le 28 septembre 2009.

11 Loi sur l'inscription des lobbyistes, C.P.M.L., c. L-178; la Loi est entrée en vigueur le 30 avril 2012, soit près de quatre ans après son adoption.

12 Loi sur l'inscription des lobbyistes (projet de loi n° 2); ce projet de loi a été présenté le 6 novembre 2013 et a été adopté en deuxième lecture le 19 novembre 2013.

13 The Lobbyists Act (bill n° 120); ce projet de loi a été présenté le 21 novembre 2013.

14 Toronto Municipal Code, c. 140, « Lobbying »; ce règlement de la Ville de Toronto est entré en vigueur le 11 février 2008. Il faisait suite à l'adoption de la nouvelle Loi sur la cité de Toronto, L.O. 2006, c. 11, annexe A, qui faisait obligation au conseil municipal de doter la Ville d'un registre des lobbyistes.

15 Règlement sur le registre des lobbyistes, règlement n° 2012-309; ce règlement est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2012.

De même, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie, le Royaume-Uni, l'Autriche, l'Australie et Israël ont adopté des lois et des règlements visant l'encadrement des communications d'influence<sup>16</sup>. Le Parlement européen, la Commission européenne, le Parlement fédéral allemand et le Bureau de l'Assemblée nationale française ont également des règles afin d'encadrer les communications d'influence faites auprès de leurs membres. D'autres pays étudient actuellement la possibilité de réglementer la représentation d'intérêts. Il s'agit du Chili, du Mexique, du Danemark, de la Norvège, de l'Estonie, de la République tchèque, de la Slovaquie, de l'Irlande, de l'Italie et de la Corée du Sud<sup>17</sup>.

### POURQUOI UNE LOI SUR LE LOBBYISME?

Le lobbyisme ne date pas d'hier. On peut penser qu'il existe depuis le moment où une personne dispose du pouvoir de décider d'une question. En ce sens, le lobbyisme est une réalité. Dans les démocraties modernes, la pratique du lobbyisme repose fondamentalement sur le droit de tout individu de s'adresser à une personne élue pour faire valoir son point de vue. Toutefois, plusieurs états démocratiques ont tôt fait d'en réglementer la pratique. Ainsi, tout en étant légitime, le lobbyisme doit s'exercer dans la transparence, c'est-à-dire permettre aux citoyens de savoir qui cherche à influencer les décideurs publics.

**« Qu'ils soient parlementaires, gouvernementaux ou municipaux, les titulaires de charges publiques reconnaissent eux-mêmes que leurs décisions peuvent difficilement être prises en vase clos, sans tenir compte de l'opinion, des informations ou de l'expertise des personnes ou groupes concernés. Le lobbyisme peut dès lors contribuer à apporter aux décideurs publics des éléments d'information et de compréhension utiles, surtout sur des questions toujours de plus en plus complexes. »**

Par ailleurs, le lobbyisme n'est pas l'apanage des entreprises à but lucratif. Les organisations à but non lucratif y ont aussi recours pour parvenir à leurs fins. Il peut bien sûr être utile. Un décideur ne peut prétendre tout connaître. Qu'ils soient parlementaires, gouvernementaux ou municipaux, les titulaires de charges publiques reconnaissent eux-mêmes que leurs décisions peuvent difficilement être prises en vase clos, sans tenir compte de l'opinion, des informations ou de l'expertise des personnes ou groupes concernés. Le lobbyisme peut dès lors contribuer à apporter aux décideurs publics des éléments d'information et de compréhension utiles, surtout sur des questions toujours de plus en plus complexes. Ainsi, des activités de lobbyisme sont menées

16 Suzanne MULCAHY (2012). « Money, politics, power: corruption risks in Europe », Transparency International, p. 29, ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (OCDE), *Transparence et Intégrité dans les pratiques de Lobbying*, en ligne, <http://www.oecd.org/dataoecd/39/44/44655353.pdf> (consulté le 21 janvier 2013) et SECRÉTARIAT COMMUN DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DE LA COMMISSION EUROPÉENNE (2012). *Rapport annuel sur le fonctionnement du registre*, p. 1 à 18.

17 *Ibid.*

quotidiennement auprès des titulaires de charges publiques. La complexité des enjeux, la rareté des ressources financières, l'accès accru à l'information et la diversité des opinions ont amené de plus en plus de groupes à chercher à faire valoir leur point de vue sur les politiques publiques ou les autres décisions rendues par les institutions publiques.

Cependant, les activités de lobbyisme exigent de la transparence et commandent la vigilance des titulaires de charges publiques qui sont imputables

des décisions qu'ils prennent vis-à-vis des citoyens. Les titulaires de charges publiques ont la responsabilité de s'assurer d'avoir une information diversifiée, pluridimensionnelle et exacte afin de prendre les meilleures décisions qui soient dans l'intérêt public. Il ne faut jamais oublier que les lobbyistes représentent des intérêts particuliers qu'ils cherchent à faire valoir pour obtenir une décision en leur faveur.

En encadrant les activités de lobbyisme, le législateur québécois a convenu de l'importance d'un phénomène inhérent au fonctionnement de l'État. Tout en reconnaissant la légitimité du lobbyisme, le législateur reconnaît également le droit de savoir des citoyens. Les citoyens ont le droit de savoir qui tente d'influencer les titulaires de charges publiques et ce que ces personnes souhaitent obtenir. L'État québécois a fait le pari qu'un citoyen mieux informé des choix auxquels sont confrontés les décideurs publics prendrait une part plus active à la vie démocratique plutôt que de s'en distancer. La transparence tend à favoriser une meilleure imputabilité des dirigeants, à favoriser la participation aux débats et à accroître le consensus social autour des décisions qui sont prises.

**« En encadrant les activités de lobbyisme, le législateur québécois a convenu de l'importance d'un phénomène inhérent au fonctionnement de l'État. Tout en reconnaissant la légitimité du lobbyisme, le législateur reconnaît également le droit de savoir des citoyens. »**

## **UNE LOI QUI MET EN ŒUVRE DES DROITS FONDAMENTAUX**

Le citoyen vit dans une société démocratique où plusieurs droits fondamentaux lui sont garantis. Pensons notamment au droit à l'information, à la liberté d'expression, au droit de vote, etc. Il peut exercer efficacement ces droits seulement s'il a accès à des informations qui lui permettent de comprendre tous les enjeux des décisions ou des débats publics. L'information est essentielle à l'exercice des droits démocratiques. Ainsi, les institutions gouvernementales ont une responsabilité envers les citoyens, elles doivent notamment rendre l'information politique accessible. En ce sens, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme est l'un des outils permettant aux citoyens d'accéder à l'information nécessaire à l'exercice de leurs droits fondamentaux.

Le « droit de savoir qui cherche à exercer une influence » auprès des titulaires de charges publiques constitue la pierre angulaire de la légitimité des activités de lobbyisme. Comme l'ont démontré les constitutionnalistes Henri Brun et Guy Tremblay<sup>18</sup>, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme met notamment en œuvre plusieurs droits et principes démocratiques aux assises constitutionnelles :

- Le droit à l'information : la Charte des droits et libertés de la personne<sup>19</sup> énonce que toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la Loi. Ce droit inclut l'accès à l'information politique. La Loi met donc en œuvre le droit à l'information en permettant au citoyen de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions.
- Le droit à la liberté d'expression<sup>20</sup> : toute information susceptible de nourrir le débat démocratique peut être protégée par la liberté d'expression. Les communications d'influence et leurs objets alimentent les débats d'intérêt public. La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme favorise l'expression de ces informations de nature politique.
- Le droit de vote<sup>21</sup> : l'accès à l'information politique est essentiel dans l'exercice du droit de vote. La représentativité des élus est effective seulement si les électeurs ont accès à cette information.
- Le principe de gouvernement responsable : l'information politique rendue accessible par la loi sur le lobbyisme favorise le maintien d'un gouvernement responsable, ce qui sous-tend des processus décisionnels intègres et des décisions prises dans l'intérêt public. À cet égard, l'information en matière de lobbyisme est toute aussi importante que celle rendue accessible par le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen.

**« ...la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme met notamment en œuvre plusieurs droits et principes démocratiques aux assises constitutionnelles. »**

En somme, parce qu'elle reconnaît le libre accès à nos institutions publiques et qu'elle confère aux citoyens un droit de savoir qui cherche à exercer de l'influence auprès de ces dernières, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme participe à la mise en œuvre de droits fondamentaux qui prévalent dans une société libre et démocratique.

18 Henry BRUN et Guy TREMBLAY (2006). « Le droit du public de savoir qui cherche à influencer le gouvernement : un droit fondamental », *Éthique publique*, printemps, vol. 8, n° 1, p. 124.

19 RLRQ, chapitre C-12, art. 44, (ci-après citée : « la Charte québécoise »).

20 Le droit à la liberté d'expression est garanti par l'article 3 de la Charte québécoise et par l'alinéa 2 b) de la Charte des droits et libertés de la personne, L.R.C. (1985), App.II, no 44, (ci-après citée : « la Charte canadienne »).

21 Charte québécoise, art. 22; Charte canadienne, art. 3.

## CONCRÉTISER LA TRANSPARENCE

Le droit des citoyens de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions publiques se traduit dans la Loi par l'obligation pour les lobbyistes d'agir en toute transparence, en inscrivant leurs mandats au registre des lobbyistes créé à cette fin, et de respecter le Code de déontologie des lobbyistes.

## LE REGISTRE DES LOBBYISTES : L'OUTIL PAR LEQUEL SE MATÉRIALISE LA TRANSPARENCE

La déclaration au registre des lobbyistes doit donner un portrait réel des activités de lobbyisme afin de concrétiser l'objectif de transparence prévu par la Loi. En quelques clics de souris, un titulaire d'une charge publique ou un citoyen peut savoir si un lobbyiste est inscrit au registre des lobbyistes. Le registre est accessible à tous les citoyens dans Internet ([www.lobby.gouv.qc.ca](http://www.lobby.gouv.qc.ca)). Le fait de rendre accessible ce type d'information participe à la reconnaissance de la légitimité du lobbyisme en permettant de le démystifier et de le rendre visible. Le public constate ainsi qu'il s'agit d'une réalité et qu'il peut apporter sa contribution aux débats publics en temps opportun.

**« En quelques clics de souris, un titulaire d'une charge publique ou un citoyen peut savoir si un lobbyiste est inscrit au registre des lobbyistes. Le registre est accessible à tous les citoyens dans Internet ([www.lobby.gouv.qc.ca](http://www.lobby.gouv.qc.ca)). »**

## LE CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES : L'OUTIL FAVORISANT LE SAIN EXERCICE DU LOBBYISME

Le Code de déontologie des lobbyistes édicte des normes devant régir et guider les lobbyistes dans l'exercice de leurs activités. Le Code énonce également des valeurs et précise les obligations des lobbyistes dans leurs relations avec les titulaires de charges publiques en regard du respect des institutions, de l'honnêteté, de l'intégrité ainsi que du professionnalisme.

De pair avec les normes de conduite applicables aux titulaires de charges publiques, le Code de déontologie des lobbyistes concourt, dans l'intérêt supérieur de la vie démocratique, à la préservation et au renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions parlementaires, gouvernementales et municipales.

## QU'EST-CE QUE LE LOBBYISME ET QUI SONT SES ACTEURS?

Pour qu'une inscription au registre des lobbyistes soit nécessaire au regard de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, les trois composantes suivantes doivent être réunies :

1. un lobbyiste
2. un titulaire d'une charge publique
3. une activité de lobbyisme

### 1. Le lobbyiste

Le lobbyiste est une personne qui, pour le compte d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation, communique avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer une prise de décision visée par la Loi. Cette communication peut se faire par écrit, par téléphone ou encore en personne. Le titre ou la fonction a peu d'importance. Dès lors que cette personne intervient auprès du titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou d'orienter une prise de décision, elle est lobbyiste.

### La Loi identifie trois types de lobbyistes :

- I. Le lobbyiste-conseil, soit la personne qui exerce des activités de lobbyisme pour le compte d'autrui moyennant contrepartie.

Par exemple, un lobbyiste-conseil peut être :

- un professionnel (architecte, ingénieur, comptable, urbaniste, avocat, notaire, etc.)
- un conseiller en développement des relations d'affaires, un responsable des relations gouvernementales, un consultant en communication stratégique ou en relations publiques, etc.

- II. Le lobbyiste d'entreprise, soit la personne dont l'emploi ou la fonction au sein d'une entreprise à but lucratif consiste à exercer des activités de lobbyisme pour le compte de cette entreprise.

Par exemple, un lobbyiste d'entreprise peut être :

- un président, un directeur général, un directeur du développement des affaires ou des relations gouvernementales
- un membre du conseil d'administration ou un cadre d'une entreprise
- un représentant, un vendeur ou un employé d'une entreprise
- un promoteur immobilier, etc.

- III. Le lobbyiste d'organisation, soit la personne dont l'emploi ou la fonction consiste à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une organisation à but non lucratif constituée à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou formée de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises<sup>22</sup>.

Par exemple, un lobbyiste d'organisation peut être :

- le président, un membre de l'exécutif ou un représentant d'un groupe patronal ou d'un syndicat
- le président, le directeur général ou un représentant d'un ordre professionnel
- le président, le directeur général ou un représentant d'une chambre de commerce ou d'un regroupement d'entreprises d'un secteur économique ou industriel, etc.

## 2. Le titulaire d'une charge publique

La Loi s'applique aux activités de lobbyisme qui s'exercent auprès des titulaires de charges publiques des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Voici les titulaires de charges publiques au sens de la Loi :

|                                   |                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Au niveau parlementaire :</b>  | Les députés et leur personnel                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Au niveau gouvernemental :</b> | Les ministres, les sous-ministres, le personnel de cabinet et les employés du gouvernement et des organisations gouvernementales                                                                                                          |
| <b>Au niveau municipal :</b>      | Les maires, les préfets, les conseillers municipaux ou d'arrondissements, les présidents et autres membres d'une communauté métropolitaine, le personnel de cabinet ainsi que les employés des municipalités et des organismes municipaux |

La Loi s'applique donc non seulement aux activités de lobbyisme exercées auprès des 125 députés de l'Assemblée nationale et de leur personnel, mais également aux activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques travaillant dans quelque 300 ministères et organismes du gouvernement québécois, ainsi que dans plus de 2 200 municipalités et organismes municipaux et supramunicipaux.

---

<sup>22</sup> La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme ne fait pas cette distinction. Celle-ci est plutôt édictée par le Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme qui a été adopté par le gouvernement. Ce faisant, le champ d'application de la Loi a été limité aux seuls OBNL constitués à des fins patronales, syndicales ou professionnelles, ou dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises. (RLRQ, chapitre T-11.011, r.1)

### 3. Les activités de lobbyisme

La Loi définit les activités de lobbyisme comme étant toute communication, orale ou écrite, avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer la prise de décisions relativement à :

- l'élaboration, la présentation, 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;
- 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 d'un administrateur public au sens de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (membre d'un conseil d'administration, ou membre d'un organisme ou d'une

**« La Loi définit les activités de lobbyisme comme étant toute communication, orale ou écrite, avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer la prise de décisions... »**

entreprise du gouvernement) ou à celle de certains hauts fonctionnaires de l'État (secrétaires généraux et secrétaires du ministère du Conseil exécutif et du Secrétariat du Conseil du trésor, ainsi que les sous-ministres).



## **LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME, PERSONNE DÉSIGNÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Afin d'assurer la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme en toute indépendance, un commissaire au lobbyisme est désigné par l'Assemblée nationale du Québec. La nomination du commissaire au lobbyisme se fait sur proposition du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. Le mandat du commissaire est d'une durée fixe de cinq ans.

Le commissaire au lobbyisme a pour mission de promouvoir la transparence et la saine pratique des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques œuvrant dans les institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, ainsi que de faire respecter la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et le Code de déontologie des lobbyistes.

Cette mission se déploie essentiellement par l'entremise de deux principales orientations :

- amener les acteurs à intégrer la préoccupation de transparence et d'éthique dans les communications d'influence;
- faire respecter la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes en maximisant la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme.

## BILAN DU DEGRÉ D'APPLICATION DE LA LOI (2002-2013)

Plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la Loi, quel bilan peut-on dresser de son degré d'application? Quelles leçons peut-on tirer des moyens retenus, à la lumière de deux phases de planification stratégique, pour assurer le respect et l'appropriation de cette loi par les parties prenantes?

### LE LOBBYISME SOULÈVE ENCORE BEAUCOUP DE SCEPTICISME

Les rencontres d'information et de formation tenues à l'intention des titulaires de charges publiques, des lobbyistes et des citoyens permettent de conclure que la pratique du lobbyisme soulève encore doute et scepticisme. Par exemple, selon l'étude récente de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires<sup>23</sup> visant à mesurer la perception, la connaissance et la pratique des titulaires de charges publiques en matière d'encadrement du lobbyisme, on constate que, tout comme en 2006, la légitimité des activités de lobbyisme n'est pas remise en question par les titulaires de charges publiques, même si ceux-ci estiment du même souffle que ces activités représentent un risque éventuel.

Depuis 2002, le travail de sensibilisation et d'éducation du Commissaire au lobbyisme du Québec, de même que ses activités de surveillance et de contrôle, a amené certains acteurs visés par la Loi à démystifier des croyances solidement ancrées et à instaurer de nouvelles pratiques en matière

**« Pour une large part de la population, le lobbyisme est encore associé ou confondu avec la corruption, le trafic d'influence, les conflits d'intérêts ou les décisions prises à l'encontre de l'intérêt public. Pour plusieurs, le lobbyisme est perçu de manière péjorative et est empreint de la culture du secret. »**

de lobbyisme. Toutefois, beaucoup de travail reste encore à accomplir. Pour une large part de la population, le lobbyisme est encore associé ou confondu avec la corruption, le trafic d'influence, les conflits d'intérêts ou les décisions prises à l'encontre de l'intérêt public. Pour plusieurs, le lobbyisme est perçu de manière péjorative et est empreint de la culture du secret.

Malgré cela, jamais cette loi et la fonction de commissaire au lobbyisme n'ont été remises en question. Ainsi, toujours selon l'étude de la Chaire

de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires, on dénote que les titulaires de charges publiques perçoivent fortement l'utilité de la fonction du commissaire au lobbyisme relativement à l'encadrement du lobbyisme et de l'institution qu'il dirige. En 2006, 91,2 % des répondants affirmaient que la fonction de commissaire au lobbyisme était nécessaire à l'encadrement des activités de lobbyisme. Cette proportion déjà élevée en 2006 atteignait 92,3 % en 2012.

23 Steve JACOB, Éric MONTIGNY, Joëlle STEBEN-CHABOT et Rébecca MORENCY (2013). « Les activités de lobbyisme et leur encadrement au Québec : évolution de la perception des titulaires de charges publiques aux niveaux municipal et québécois (2006-2012) », Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires, Université Laval.

## UNE LENTE INTÉGRATION DE LA CULTURE DE TRANSPARENCE PAR LES LOBBYISTES

Avant d'examiner le degré d'appropriation de la Loi par les parties prenantes et de le mettre en perspective avec ce qui précède, il apparaît intéressant de rappeler certaines des réactions des lobbyistes et des titulaires de charges publiques au moment où la Loi est entrée en vigueur.

Pour la minorité des lobbyistes qui s'identifiaient volontiers comme tels, la réaction a été mixte. Ils ont manifesté une certaine appréhension devant ces exigences de transparence, remettant en question des façons de faire profondément ancrées, mais aussi une certaine satisfaction de voir la reconnaissance explicite de la légitimité de leur activité professionnelle. Dans ce contexte, la mise en place d'un cadre déontologique a été perçue comme étant de nature à rehausser la stature professionnelle de ceux qui y adhéreraient, tout en permettant graduellement d'écarter les importuns jetant le discrédit sur cette prestation de services. Une étude qualitative commandée en 2007 par le commissaire au lobbyisme et réalisée par la lobbyiste M<sup>me</sup> Martine Hébert révèle que la majorité des lobbyistes rencontrés évalue la Loi de manière positive :

« La majorité (10 sur 16) des personnes rencontrées considère que le principe de transparence qui est associé à la Loi est une bonne chose. Plus particulièrement, on note que la Loi : répond à un besoin de transparence dans notre société démocratique; clarifie les règles du jeu; permet de ramener tout le monde sur un pied d'égalité en terme de règles à respecter; permet de légitimer le lobbying »<sup>24</sup>.

Pour ceux qui acceptaient difficilement de se voir désignés comme lobbyistes au sens de la Loi, la réaction en a généralement été une de déni. Plusieurs de ces lobbyistes ont déclaré au commissaire au lobbyisme : « Je ne suis pas un lobbyiste; je suis un avocat, un comptable, un architecte, un urbaniste ou un ingénieur ! », et ce, même si clairement ils intervenaient auprès des titulaires de charges publiques pour le compte d'un client, de leur entreprise ou de leur organisation. À cet égard, les résistances ont été et sont toujours fortes et beaucoup de travail reste à faire.

**« Pour ceux qui acceptaient difficilement de se voir désignés comme lobbyistes au sens de la Loi, la réaction en a généralement été une de déni. Plusieurs de ces lobbyistes ont déclaré au commissaire au lobbyisme : “ Je ne suis pas un lobbyiste; je suis un avocat, un comptable, un architecte, un urbaniste ou un ingénieur ! ” »**

**« ... les résistances ont été et sont toujours fortes et beaucoup de travail reste à faire. »**

24 Martine HÉBERT (2007). « Portrait des activités de lobbyisme au Québec », mai 2007, Commissaire au lobbyisme du Québec, p. 6. Document en ligne sur le site Web du CLQ, [www.commissairelobby.qc.ca/redirect/?url=/documents/x\\_fichiers/985\\_etude\\_hebert\\_2007.pdf](http://www.commissairelobby.qc.ca/redirect/?url=/documents/x_fichiers/985_etude_hebert_2007.pdf)

Lors de la révision quinquennale de la Loi en 2008, des lobbyistes la qualifient notamment de « stigmatisante » et de « chasse aux sorcières »<sup>25</sup>. Le commissaire au lobbyisme, M. André C. Côté, avait également constaté lors de la révision quinquennale de la Loi que les lobbyistes bafouaient

**« Comme pour tout changement de culture suscité par voie législative, le processus d'appropriation de la Loi par les acteurs concernés est tributaire d'un persévérant travail de persuasion, de surveillance et de contrôle. »**

**« Après plus de 10 ans d'efforts soutenus du Commissaire au lobbyisme du Québec pour faire connaître et respecter la Loi, il faut réaliser que ces changements ont été beaucoup plus lents qu'escomptés. »**

d'autant plus aisément la Loi du fait que certains titulaires de charges publiques leur disaient ouvertement de ne pas s'inscrire au registre des lobbyistes<sup>26</sup>.

En 2014, plus de dix ans après l'adoption de la Loi et malgré des efforts soutenus et importants du Commissaire au lobbyisme du Québec pour faire connaître la Loi, plusieurs lobbyistes ignorent encore, volontairement ou non, leurs obligations en ce qui concerne l'inscription de leurs communications d'influence au registre des lobbyistes. Pour le professeur Robert P. Shepherd, le fait de ne pas partager les objectifs de la Loi ou de ne pas percevoir les bénéfices qu'elle peut notamment leur apporter explique en grande partie la réticence que certains ont à la suivre :

« I would suggest that as there is a group, perhaps a sizable one, who believes these laws do not apply to them is because they have discerned in their own minds that they either do not understand the law and/or its purpose and have elected not to follow it, or the more likely case that they do not understand the law, and do not appreciate its purpose and expected outcomes.

It seems to me that as human beings, who are highly self-interested, we need to understand what the intended outcomes are of what we are supposed to be doing. If we do not see the purpose, or better yet, do not see the purpose and its benefit to us, we elect to ignore it, or hope that the whole thing just goes away »<sup>27</sup>.

Comme pour tout changement de culture suscité par voie législative, le processus d'appropriation de la Loi par les acteurs concernés est tributaire d'un persévérant travail de persuasion, de surveillance et de contrôle. Lentement, mais sûrement, on constate un degré d'application grandissant de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes. Après plus de 10 ans d'efforts soutenus du Commissaire au lobbyisme du Québec pour faire connaître et respecter la Loi, il faut réaliser que ces changements ont été beaucoup plus lents qu'escomptés. Pour atteindre pleinement les objectifs visés par la Loi, la manière de voir les choses devra être changée en faveur de plus de transparence.

25 Martin PELCHAT (2008). « Des lobbyistes de mauvais poil », *Le Soleil*, 8 mai 2008.

26 SOCIÉTÉ RADIO-CANADA (2008). « Québec doit resserrer sa loi », page Web en ligne (consultée le 18 novembre 2013), <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2008/05/01/003-lobby-ethique.shtml>

27 Robert P. SHEPHERD (2013). Speaking notes, « Communiquer de façon proactive les règles du lobbyisme à un auditoire sceptique », 35<sup>e</sup> Conférence annuelle COGEL, Québec, 9 décembre 2013.

## **POURQUOI PLUSIEURS LOBBYISTES REFUSENT-ILS TOUJOURS D'EXERCER LEURS ACTIVITÉS EN TOUTE TRANSPARENCE?**

Au Québec, le terme « lobbyisme » a une forte connotation péjorative, tant auprès des citoyens, des titulaires de charges publiques que des lobbyistes eux-mêmes. Le lobbyisme a mauvaise presse. Il est généralement associé à la discrétion, voire au secret qui peut favoriser les tractations douteuses. Cette perception a engendré une méfiance des citoyens à l'égard des décisions prises. Cela explique en partie le fait que certains lobbyistes ne souhaitent pas être associés à cette pratique.

En outre, de nombreuses personnes redoutent, à tort ou à raison, de se voir désignées comme lobbyistes, et cela, de peur d'être stigmatisées. Afin de se distancer de l'étiquette de « lobbyistes », certaines d'entre elles revendiquent un autre titre tel que directeur du développement des affaires, responsable des relations gouvernementales, démarcheur ou conseiller stratégique.

Ajoutons à cela que plusieurs lobbyistes ne veulent pas dévoiler publiquement leurs communications d'influence de peur d'être critiqués, de faire l'objet de questionnements de la part des médias ou encore, et c'est ce qui est le plus fréquent, de se faire damer le pion par un concurrent. On craint de perdre des opportunités d'affaires ou de subir des impacts économiques. Bref, c'est à qui ouvrira son jeu en premier : on attend de voir si son concurrent s'inscrira au registre avant de le faire.

Au fil des années, le Commissaire au lobbyisme du Québec a constaté qu'un grand nombre de lobbyistes affichaient des convictions louables en regard de la transparence, mais que peu d'entre eux fournissaient dans les faits les efforts nécessaires pour les traduire dans des gestes concrets. Théoriquement, la majorité des personnes qui effectue des activités de lobbyisme adhère à la valeur de transparence et à l'idée que les lobbyistes

doivent inscrire leurs mandats au registre, mais dans la pratique, plusieurs lobbyistes refusent de se considérer comme tels. Autrement dit, pour beaucoup de lobbyistes, la transparence est plus appropriée pour les autres que pour eux-mêmes. Pourtant, il est contreproductif de penser que la transparence nuit aux affaires. Au contraire, et particulièrement dans le contexte de crise de confiance que traverse le Québec actuellement, il y a de grands avantages à agir dans la transparence. En outre, il y a fort à parier qu'il n'y aura pas de retour en arrière; ceux qui refuseront de respecter les règles seront, à plus ou moins brève échéance, les grands perdants.

**« ...plusieurs lobbyistes ne veulent pas dévoiler publiquement leurs communications d'influence de peur d'être critiqués, de faire l'objet de questionnements de la part des médias ou encore, et c'est ce qui est le plus fréquent, de se faire damer le pion par un concurrent. »**

## LES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES : ACTEURS DE PREMIER ORDRE POUR ASSURER LE RESPECT DE LA LOI

**« Le lobbyisme implique deux acteurs : celui qui cherche à influencer et celui que l'on cherche à influencer. »**

Le lobbyisme implique deux acteurs : celui qui cherche à influencer et celui que l'on cherche à influencer. Lobbyistes et titulaires de charges publiques ont donc respectivement des obligations et des responsabilités au regard de l'objectif de transparence visé par la Loi.

Depuis l'adoption de la Loi en 2002, le droit de savoir des citoyens fait partie intégrante des conditions d'exercice des responsabilités des titulaires de charges publiques. Si les lobbyistes ont l'obligation de déclarer l'objet de leurs communications d'influence au registre des lobbyistes et de respecter le Code de déontologie des lobbyistes, les titulaires de charges publiques ont, quant à eux, la responsabilité de s'assurer que les lobbyistes respectent ces obligations.

**« ...le Commissaire au lobbyisme du Québec invite depuis plus de dix ans les titulaires de charges publiques à s'assurer que les lobbyistes qui les approchent sont inscrits au registre des lobbyistes, tel que l'exige la Loi. »**

Les titulaires de charges publiques doivent adopter une attitude proactive dans la gestion des communications d'influence, ils ne doivent surtout pas ignorer la tenue des activités de lobbyisme qui se déroulent dans leur environnement. À cet égard, le Commissaire au lobbyisme du Québec invite depuis plus de dix ans les titulaires de charges publiques à s'assurer que les lobbyistes qui les approchent sont inscrits au registre des lobbyistes, tel que l'exige la Loi. Ils peuvent demander aux

lobbyistes s'ils sont inscrits au registre des lobbyistes ou encore vérifier facilement si les lobbyistes qui s'activent auprès d'eux sont inscrits au registre. Dans le cas où des lobbyistes refusent de s'inscrire, les titulaires de charges publiques doivent s'abstenir de traiter avec eux. Ils ne doivent pas accepter de transiger avec des personnes qui refusent de respecter la Loi. Les titulaires de charges publiques doivent se rappeler que la Loi accorde aux citoyens le droit de savoir qui cherche à les influencer, ce qui leur impose en conséquence la responsabilité de s'assurer que les lobbyistes respectent la Loi et s'inscrivent au registre des lobbyistes.

Le Commissaire au lobbyisme du Québec estime que sans des titulaires de charges publiques qui font face à leur responsabilité en matière de lobbyisme, l'atteinte pleine et entière des objectifs de la Loi est compromise.

Depuis 2002, le commissaire au lobbyisme et les membres de son équipe ont multiplié les rencontres avec des directions de ministères et de plusieurs organismes gouvernementaux. De nombreuses activités de sensibilisation ont également été réalisées auprès des institutions municipales. C'est dans cet esprit que le commissaire propose notamment aux institutions publiques d'élaborer une « carte du lobbyisme », laquelle consiste à

**« Dans le cas où des lobbyistes refusent de s'inscrire, les titulaires de charges publiques doivent s'abstenir de traiter avec eux. Ils ne doivent pas accepter de transiger avec des personnes qui refusent de respecter la Loi. »**

analyser les processus administratifs encadrant les décisions qu'elles sont appelées à prendre au quotidien, à identifier les zones où s'exercent des communications d'influence dans leur champ d'expertise et à cibler les interventions ou les mesures à prendre afin de faire respecter la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Afin d'amener les institutions publiques à intégrer la préoccupation de transparence à l'égard des communications d'influence dont elles font l'objet, le Commissaire au lobbyisme du Québec encourage les institutions publiques à cerner la pratique du lobbyisme et à mettre en place les mesures pour qu'il s'exerce conformément à la Loi. La « carte du lobbyisme » est l'outil tout désigné pour ce faire.

Malgré les nombreuses activités de sensibilisation et de formation du Commissaire au lobbyisme du Québec à l'intention des titulaires de charges publiques, force est de constater que ces derniers sont encore nombreux à ne pas connaître la Loi. Deux études menées pour le compte du Commissaire au lobbyisme du Québec en 2006 et en 2012, dont la plus récente a été citée précédemment, ont permis au Commissaire au lobbyisme du Québec de prendre la mesure des retombées de ses interventions de sensibilisation. L'étude de 2012<sup>28</sup> révèle notamment que la connaissance de la Loi et du Code progresse lentement. En ce qui a trait à la Loi, une faible majorité de titulaires de charges publiques affirme connaître la Loi<sup>29</sup> : 54 % en 2006 et 60 % en 2012. En ce qui concerne le Code, moins de la moitié des titulaires de charges publiques indique le connaître. Bien qu'il y ait eu une progression de 5 % entre 2006 et 2012, il n'en demeure pas moins que le Code n'était connu que par 24 % des titulaires de charges publiques sondés en 2012.

La plus grande progression est observée au niveau municipal. En 2012, 63 % des élus municipaux affirment connaître la Loi. Ils étaient 45 % en 2006. Ces sondages n'ont pas mesuré le degré de connaissance de la Loi par les titulaires de charges publiques. Les représentants du commissaire au lobbyisme qui dispensent des formations ont pu observer que cette connaissance se révèle souvent bien superficielle.

28 Steve JACOB, Éric MONTIGNY, Joëlle STEBEN-CHABOT et Rébecca MORENCY, *Op. cit.*

29 Dans le cadre de ces études, des questionnaires ont été notamment acheminés aux titulaires de charges publiques occupant les fonctions suivantes : députés de l'Assemblée nationale, attachés politiques, directeurs de cabinet, responsables de sociétés d'État et d'organismes publics, répondants en éthique, maires, directeurs généraux des municipalités et conseillers municipaux.

Ces chiffres confirment qu'il reste encore beaucoup de travail à accomplir et viennent renforcer la nécessité de poursuivre les efforts afin de sensibiliser les titulaires de charges publiques aux enjeux de la Loi et du Code ainsi qu'à leur rôle déterminant dans leur application. Un meilleur respect de la Loi passe nécessairement par une implication accrue des élus et des fonctionnaires au

**« Un meilleur respect de la Loi passe nécessairement par une implication accrue des élus et des fonctionnaires au sein même des institutions publiques qu'ils dirigent ou représentent. »**

sein même des institutions publiques qu'ils dirigent ou représentent. Par conséquent, le commissaire au lobbyisme considère important qu'un volet sur le lobbyisme et son encadrement fasse partie intégrante de tous les documents de formation produits par les ministères, les organismes et les municipalités et qui sont inhérents au rôle des titulaires de charges publiques.

### DÉCALAGE ENTRE PERCEPTION ET ACTION CHEZ LES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES

Si leur connaissance de la Loi a faiblement progressé, les titulaires de charges publiques ont davantage conscience de leur responsabilité quant à l'application de la Loi. En 2006, 76,4 % des répondants indiquaient qu'il est de leur responsabilité de veiller à son application alors qu'en 2012, cette proportion grimpe à 96 %. De même, une majorité de titulaires de charges publiques (70 %) est d'avis que les citoyens vont être encore plus sensibles aux préoccupations éthiques au cours des prochaines années.

Or, selon les constats établis par la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires, lorsqu'il s'agit de poser des gestes pour assurer le respect de la Loi, ces chiffres laissent place à une réalité fort différente. Ainsi, en 2006, les titulaires de charges publiques étaient seulement 7 % à avoir déjà invité un lobbyiste à déclarer ses activités de lobbyisme au registre et seulement 15 % à avoir déjà vérifié l'inscription d'un lobbyiste au registre des lobbyistes. Bien que ces pourcentages aient augmenté respectivement à 27 % et à 46 % en 2012, ils sont malheureusement encore beaucoup trop faibles si l'on prend en considération le fait que la question ne visait pas à savoir si les titulaires de charges publiques le faisaient sur une base régulière, mais bien s'il leur était déjà arrivé de le faire depuis que la Loi existe en 2002. Cela dit, les auteurs de l'étude de la Chaire ont également noté que les députés et les membres de cabinet sont généralement plus enclins à effectuer des vérifications au registre des lobbyistes. Selon le coup de sonde de 2012, 23 % déclarent le faire très souvent, alors que 34 % déclarent le faire quelques fois et 12 % rarement.



Un écart important subsiste donc entre la perception du rôle que les titulaires de charges publiques estiment être appelés à jouer dans le respect de la Loi et les actions concrètes qu'ils prennent afin de gérer les communications d'influence dans leur environnement. Ces statistiques démontrent que beaucoup de chemin reste à parcourir afin de traduire la bonne volonté en action. Il faut reconnaître que la situation s'est légèrement améliorée depuis 2006. Mentionnons à titre d'exemple que certains ministères ont posé des

gestes concrets pour favoriser la mise en œuvre de la Loi et du Code dans leur milieu respectif, que ce soit par l'instauration d'une directive prescrivant une vérification de l'inscription des lobbyistes au registre, par la diffusion d'informations relatives à la Loi auprès des membres de leur personnel ou par l'identification des secteurs ou des programmes dont les activités sont susceptibles de faire l'objet de lobbyisme. Ces efforts se doivent d'être soulignés.

**« Un écart important subsiste donc entre la perception du rôle que les titulaires de charges publiques estiment être appelés à jouer dans le respect de la Loi et les actions concrètes qu'ils prennent afin de gérer les communications d'influence dans leur environnement »**

Afin d'épauler les titulaires de charges publiques dans leur responsabilité de mettre en place les mesures nécessaires pour garantir aux citoyens le droit à l'information en matière de lobbyisme, le Commissaire au lobbyisme du Québec a élaboré et mis en œuvre des formations sur la Loi et le Code. Grâce à ces formations, les titulaires de charges publiques sont à même de constater que leur participation au processus de régulation du lobbyisme s'harmonise parfaitement avec leur préoccupation à l'endroit de la transparence et de l'éthique.

**« Afin d'épauler les titulaires de charges publiques dans leur responsabilité de mettre en place les mesures nécessaires pour garantir aux citoyens le droit à l'information en matière de lobbyisme, le Commissaire au lobbyisme du Québec a élaboré et mis en œuvre des formations sur la Loi et le Code. »**

## **LES CITOYENS ET LES MÉDIAS: UN INTÉRÊT CROISSANT POUR LA TRANSPARENCE ET LA MISSION DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC**

La confiance des citoyens envers leurs institutions est un enjeu majeur dans l'exercice d'une saine démocratie et d'une bonne gouvernance. Des événements rapportés par les médias au cours des dernières années ont contribué à nourrir davantage le cynisme que la confiance des citoyens à l'égard des institutions publiques et de ceux qui les dirigent. Par conséquent, les citoyens sont de plus en plus nombreux à revendiquer plus de transparence et d'éthique de la part des élus et des fonctionnaires.

**« ...en 2012, un sondage mené par la firme CROP en collaboration avec la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires auprès de 1 000 citoyens âgés de plus de 18 ans<sup>30</sup> a révélé que la moitié des répondants déclare connaître les composantes du dispositif d'encadrement des activités de lobbyisme au Québec. »**

Lors des premières années qui ont suivi l'adoption de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, le Commissaire au lobbyisme du Québec a mis en œuvre divers moyens de communication pour faire connaître et comprendre la Loi aux citoyens. Il s'agissait surtout de les sensibiliser à la consultation du registre des lobbyistes comme outil d'information de premier ordre permettant de participer aux débats publics en temps opportun.

En 2008, la maison de recherche et de sondage SOM a mené une étude auprès des citoyens, pour

le compte du Commissaire au lobbyisme du Québec, sur leurs perceptions du lobbyisme, de la Loi, du registre des lobbyistes et de l'institution créée pour assurer la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques. Cette étude avait fait ressortir que les citoyens reconnaissaient la nécessité d'encadrer légalement les activités de lobbyisme, mais que la Loi, le Code et l'institution du Commissaire au lobbyisme du Québec demeuraient généralement méconnus.

Quatre ans plus tard, en 2012, un sondage mené par la firme CROP en collaboration avec la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires auprès de 1 000 citoyens âgés de plus de 18 ans<sup>30</sup> a révélé que la moitié des répondants déclare connaître les composantes du dispositif d'encadrement des activités de lobbyisme au Québec. La Loi est la plus connue suivie du registre, du Commissaire au lobbyisme du Québec et du Code de déontologie des lobbyistes.

Cela dit, la connaissance de la Loi et de la mission du Commissaire au lobbyisme du Québec a progressé lentement au sein de la population québécoise. En fait, l'évolution de cette connaissance s'avère étroitement liée à l'intérêt croissant que les médias ont accordé au cours des dernières années au registre des lobbyistes, à l'application de la Loi et aux révélations qui ont fortement ébranlé la confiance des citoyens à l'égard des institutions publiques. Particulièrement depuis les cinq dernières années, le Commissaire au lobbyisme du Québec a noté une attention soutenue des journalistes à l'égard de l'information diffusée par l'institution.

Dans la foulée de la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et dans le cadre des travaux de la Commission des finances publiques, l'éditorialiste du quotidien *Le Soleil*, Pierre-Paul Noreau, faisait notamment valoir l'importance de la Loi et des demandes de modifications législatives du commissaire pour la renforcer :

30 Steve JACOB, Éric MONTIGNY, Joëlle STEBEN-CHABOT et Rébecca MORENCY, *Op. cit.*

« depuis l'entrée en vigueur de la Loi québécoise sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme en 2002, il y a eu un progrès certain dans l'encadrement des communications qui visent à influencer les prises de décision au gouvernement et dans l'administration publique. [...] L'approche défendue par le commissaire au lobbyisme du Québec, André C. Côté, pour la mise à jour de sa loi, est globalement mesurée et hautement susceptible d'apporter un progrès supplémentaire. Bien dosées, coercition et éducation rendent ses propositions convaincantes »<sup>31</sup>.

La communauté journalistique s'intéresse particulièrement au respect des règles qui encadrent la pratique, aux mandats que les lobbyistes inscrivent au registre des lobbyistes, aux dossiers de vérifications et d'enquêtes du Commissaire au lobbyisme du Québec ainsi qu'à la nécessité de renforcer la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Dans un article intitulé « Le merveilleux monde du lobbyisme », la journaliste Josée Legault écrivait :

« En pleine crise de confiance envers les institutions publiques et bien au-delà de toutes les belles déclarations sur l'éthique de ceci et le code de déontologie de cela, donner du muscle et du tonus à la Loi sur le lobbyisme commence à urger. Sérieusement. Très sérieusement »<sup>32</sup>.

Depuis 2011, le Commissaire au lobbyisme du Québec fait parvenir hebdomadairement la liste des nouvelles inscriptions au registre des lobbyistes à de nombreux journalistes qui ont manifesté leur intérêt à la recevoir. Ces envois réguliers ont généré un accroissement des demandes de renseignements de la part des journalistes et, par conséquent, un plus grand nombre d'articles consacrés aux activités de lobbyisme et à l'application de la Loi.

**« Depuis 2011, le Commissaire au lobbyisme du Québec fait parvenir hebdomadairement la liste des nouvelles inscriptions au registre des lobbyistes à de nombreux journalistes qui ont manifesté leur intérêt à la recevoir. »**

Cette visibilité médiatique encourage certains lobbyistes à jouer la carte de la transparence, mais incite surtout des titulaires de charges publiques à adopter des mesures proactives de gestion des communications d'influence dans leur environnement. L'expérience des dernières années démontre qu'en cas de manquements présumés aux règles énoncées à la Loi, ce sont eux qui doivent rendre compte et justifier sur la place publique les raisons pour lesquelles ils ont accepté d'entendre et, le cas échéant, de donner suite à des communications d'influence exercées en contravention avec la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Les citoyens se sont-ils prévalus pour autant de leur droit de savoir en matière de lobbyisme? Il faut le croire, si l'on se fie à l'accroissement du nombre de consultations du registre des lobbyistes.

31 Pierre-Paul NOREAU (2008). « À jeu ouvert », *Le Soleil*, 3 mai 2008.

32 Josée LEGAULT (2013). « Le merveilleux monde du lobbyisme », *L'Actualité*, 14 mai 2013.  
En ligne, [www.lactualite.com/opinions/le-blogue-de-josee-legault/le-merveilleux-monde-du-lobbyisme](http://www.lactualite.com/opinions/le-blogue-de-josee-legault/le-merveilleux-monde-du-lobbyisme)

En 2012-2013, le nombre de consultations du registre s'est établi à 97 484 par rapport à 43 176 deux ans auparavant, en 2010-2011, soit une augmentation de plus de 225 %. Par ailleurs, l'intérêt des citoyens s'est également manifesté par une augmentation du nombre de demandes de renseignements. Ainsi, en 2010-2011, le Commissaire au lobbyisme du Québec a enregistré une augmentation de 18 % du nombre de demandes de renseignements émanant de citoyens, par rapport à l'année précédente. Au cours de l'exercice 2011-2012, le nombre de citoyens qui ont adressé des demandes de renseignements a crû de 47 %. Le nombre est toutefois demeuré stable en 2012-2013.

## LE REGISTRE DES LOBBYISTES

Le registre des lobbyistes est l'instrument par lequel se déploie la transparence des activités de lobbyisme. Il permet aux titulaires de charges publiques, aux citoyens et aux lobbyistes de connaître qui cherche à influencer les institutions publiques et à quel sujet. Pour chaque mandat de lobbyisme, on y trouve le nom des lobbyistes, l'objet des activités de lobbyisme, le nom des clients, entreprises ou organisations pour le compte de qui elles sont exercées, la période pendant laquelle elles seront exercées, les moyens de communication qui seront utilisés ainsi que le nom des institutions publiques visées et le niveau de la fonction des personnes auprès de qui les activités de lobbyisme seront exercées.

### ***Augmentation du nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes***

**« ...en 2012-2013, le nombre de lobbyistes actifs a augmenté de 94 % par rapport aux deux dernières années et a triplé au cours des quatre dernières années. »**

Depuis l'adoption de la Loi, le nombre d'inscriptions au registre a progressé lentement, mais sûrement. Depuis 2002-2003, première année d'entrée en vigueur de la Loi, 6 823 lobbyistes ont été inscrits à un moment ou à un autre au registre des lobbyistes. Mentionnons qu'à la fin de l'année 2002-2003, première année d'opération du registre, on comptait 288 lobbyistes actifs<sup>33</sup>. Dix ans plus tard,

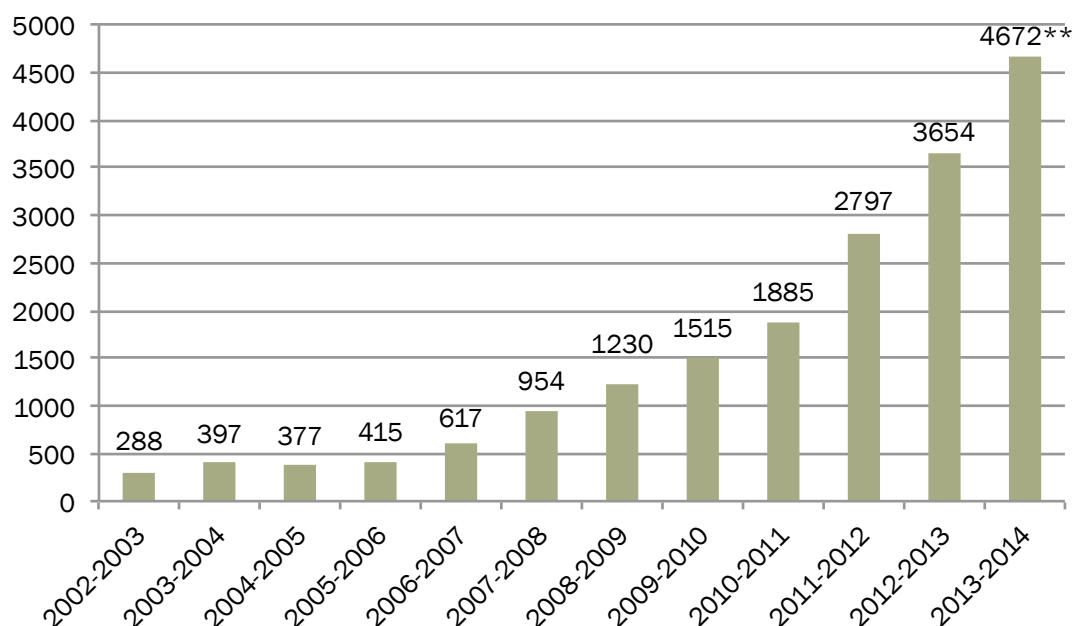
au terme de l'année financière 2012-2013, les lobbyistes actifs étaient au nombre de 3 654, ce qui représentait alors une augmentation de 31 % par rapport à l'année précédente, où l'on en dénombrait 2 797. De plus, en 2012-2013, le nombre de lobbyistes actifs a augmenté de 94 % par rapport aux deux dernières années et a triplé au cours des quatre dernières années.

<sup>33</sup> Mentionnons que ces 288 inscriptions ne représentent pas une année complète. Même si la Loi a été adoptée le 13 juin 2002, le registre a été mis en opération quelques mois plus tard, soit le 28 novembre 2002.

Ces résultats permettent d'affirmer que les citoyens sont incontestablement mieux informés de l'identité des intervenants et de l'objet des activités de lobbyisme exercées auprès de leurs institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Malgré une progression constante depuis 2005, on peut raisonnablement penser que le registre des lobbyistes ne donne pas encore un portrait complet de la réalité de l'activité de lobbyisme exercée auprès des institutions publiques. Il y a notamment une sous-représentation des professionnels exerçant des mandats pour le compte de clients. Si les conseillers en relations gouvernementales ou en relations publiques semblent davantage souscrire à leurs obligations d'inscription au registre, il faut toutefois reconnaître que de nombreux autres professionnels, tels des avocats, comptables, architectes, urbanistes ou membres d'autres ordres professionnels, ne s'identifient toujours pas comme lobbyistes après plus de dix ans de multiples interventions du Commissaire au lobbyisme du Québec. Pourtant, plusieurs de leurs communications auprès des institutions publiques sont clairement des activités de lobbyisme. De plus, plusieurs grandes entreprises, y compris des regroupements de professionnels, exercent des activités de lobbyisme sans être inscrits au registre. Somme toute, il reste de multiples résistances de la part des lobbyistes à dévoiler leurs intentions lorsqu'ils tentent d'influencer des titulaires de charges publiques pour faire avancer leurs projets.

**« Si les conseillers en relations gouvernementales ou en relations publiques semblent davantage souscrire à leurs obligations d'inscription au registre, il faut toutefois reconnaître que de nombreux autres professionnels, tels des avocats, comptables, architectes, urbanistes ou membres d'autres ordres professionnels, ne s'identifient toujours pas comme lobbyistes après plus de dix ans de multiples interventions du Commissaire au lobbyisme du Québec. »**

### Évolution du nombre de lobbyistes actifs\* inscrits au registre des lobbyistes (2002-2013)



\* Un lobbyiste est considéré comme actif s'il a au moins un mandat en cours pendant un exercice financier

\*\* Données en date du 29 décembre 2013

Source : Registre des lobbyistes du Québec

En consultant le tableau ci-dessus, on constate une progression qui s'accélère à partir de 2011-2012 où le nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes actifs a augmenté de façon considérable, passant de 1 885 lobbyistes inscrits en 2010-2011 à 2 797 lobbyistes inscrits en 2011-2012 à 3 654 lobbyistes inscrits pour l'année 2012-2013 et à 4 883 au 2 février 2014. Alors qu'il reste encore deux mois à l'année 2013-2014, on peut assurément prédire que le nombre de lobbyistes inscrits au registre des lobbyistes dépassera largement les 5 000 lobbyistes le 31 mars 2014. On peut penser que les augmentations plus marquées depuis 2012 sont attribuables aux différentes interventions de sensibilisation, de surveillance et de contrôle du Commissaire au lobbyisme du Québec, mais possiblement aussi à l'adoption et à l'application par les institutions publiques de mesures permettant d'assurer le respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Le contexte actuel de la Commission Charbonneau tend également à favoriser les inscriptions au registre.

L'augmentation du nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes au cours des dernières années est certes appréciable, mais il faut redire que le compte n'y est toujours pas lorsque l'on considère que la Loi s'applique aux activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques travaillant dans plus de 300 ministères, organismes et entreprises du gouvernement, et 2 200 municipalités et organismes municipaux et supramunicipaux. Pour y arriver, les lobbyistes doivent respecter leurs obligations en la matière alors que les titulaires de charges publiques doivent assumer leur rôle de façon plus active.

« L'augmentation du nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes au cours des dernières années est certes appréciable, mais il faut redire que le compte n'y est toujours pas... »

### ***Répartition par catégorie de lobbyistes actifs\* inscrits au registre des lobbyistes***

| ANNÉE              | LOBBYISTES-CONSEILS | LOBBYISTES D'ENTREPRISE | LOBBYISTES D'ORGANISATION | TOTAL | AUGMENTATION ANNUELLE EN POURCENTAGE |
|--------------------|---------------------|-------------------------|---------------------------|-------|--------------------------------------|
| <b>2002-2003</b>   | 83 (29 %)           | 41 (14 %)               | 164 (57 %)                | 288   |                                      |
| <b>2003-2004</b>   | 131 (33 %)          | 59 (15 %)               | 207 (52 %)                | 397   | (+37 %)                              |
| <b>2004-2005</b>   | 116 (31 %)          | 59 (15 %)               | 202 (54 %)                | 377   | (-5 %)                               |
| <b>2005-2006</b>   | 103 (25 %)          | 118 (28 %)              | 194 (47 %)                | 415   | (+10 %)                              |
| <b>2006-2007</b>   | 142 (23 %)          | 220 (36 %)              | 255 (41 %)                | 617   | (+49 %)                              |
| <b>2007-2008</b>   | 164 (18 %)          | 357 (37 %)              | 433 (45 %)                | 954   | (+55 %)                              |
| <b>2008-2009</b>   | 186 (15 %)          | 517 (42 %)              | 527 (43 %)                | 1 230 | (+29 %)                              |
| <b>2009-2010</b>   | 204 (13 %)          | 694 (46 %)              | 617 (41 %)                | 1 515 | (+23 %)                              |
| <b>2010-2011</b>   | 226 (12 %)          | 908 (48 %)              | 751 (40 %)                | 1 885 | (+24 %)                              |
| <b>2011-2012</b>   | 247 (9 %)           | 1 534 (55 %)            | 1 016 (36 %)              | 2 797 | (+48 %)                              |
| <b>2012-2013</b>   | 297 (8 %)           | 2 101 (58 %)            | 1 256 (34 %)              | 3 654 | (+31 %)                              |
| <b>2013-2014**</b> | 340 (7 %)           | 3 056 (63 %)            | 1 487 (30 %)              | 4 883 | (+34 %)                              |

\* Un lobbyiste est considéré comme actif s'il a au moins un mandat en cours pendant un exercice financier

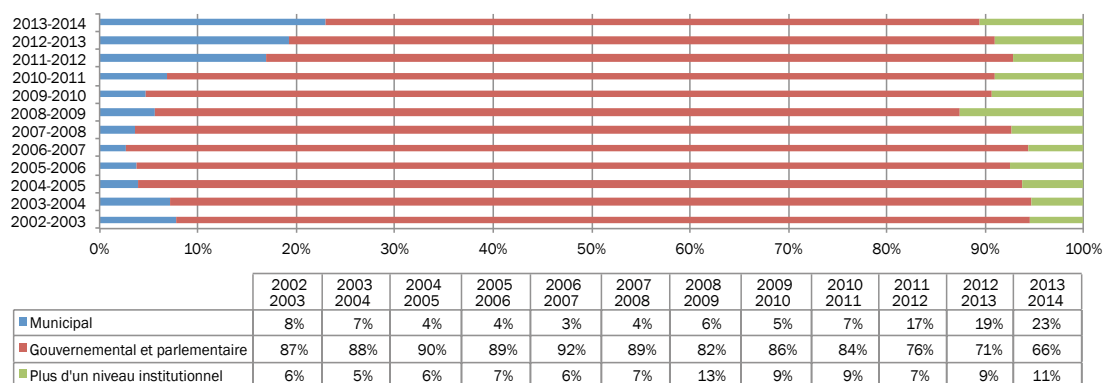
\*\* Données en date du 2 février 2014

Source : Registre des lobbyistes du Québec

Du tableau qui précède, on constate une modification significative dans la répartition entre les différentes catégories de lobbyistes au fil du temps. Au cours des trois premières années d'existence du registre des lobbyistes, le tableau est à peu près stable, les lobbyistes-conseils représentant environ 30 % des lobbyistes inscrits, les lobbyistes d'organisation 55 % et les lobbyistes d'entreprise que 15 % de ceux-ci. À compter de l'année 2005-2006, le portrait commence à changer, le nombre de lobbyistes d'entreprise augmente de façon significative pour représenter 63 % en date du 2 février 2014. Le pourcentage de lobbyistes-conseils et de lobbyistes d'organisation chute en conséquence pour ne représenter que 7 % et 30 % respectivement.

## Niveau institutionnel visé par les lobbyistes en proportion des mandats inscrits

Proportion du niveau institutionnel visé par les lobbyistes depuis 2002



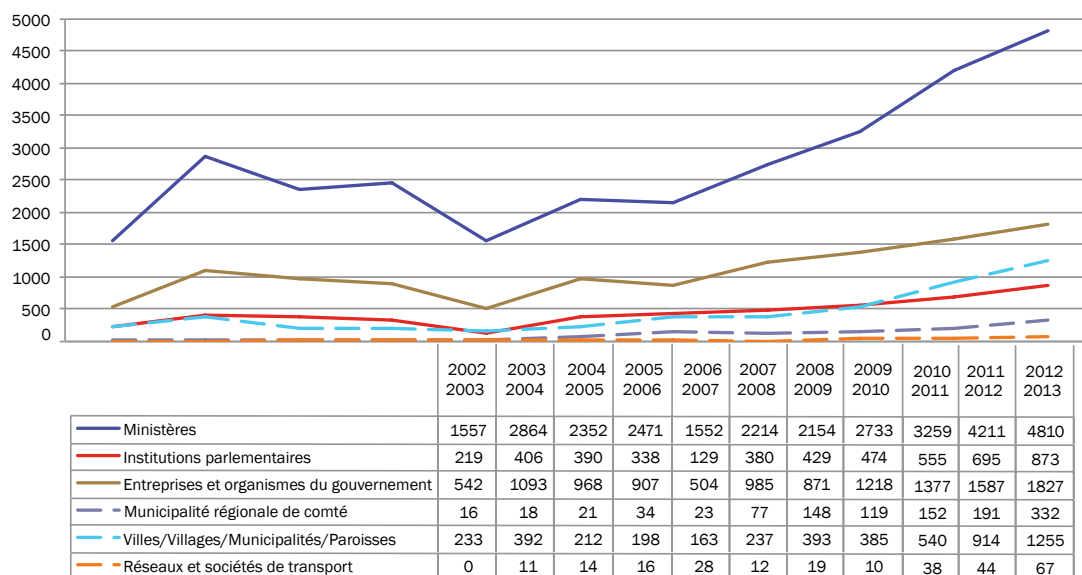
Le tableau ci-dessus fait ressortir que les niveaux institutionnels les plus visés par les lobbyistes sont sans contredit les niveaux gouvernemental et parlementaire (qui, aux fins de l'analyse, ont été combinés). On constate également une hausse significative au niveau municipal entre 2011 et 2013, ce qui peut notamment s'expliquer par une meilleure conscientisation des titulaires de charges publiques municipaux à la suite de l'adoption, en 2010, de la Loi<sup>34</sup> obligeant les municipalités à se doter d'une politique de gestion contractuelle devant obligatoirement prévoir des mesures visant à assurer le respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes.

34 Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux.

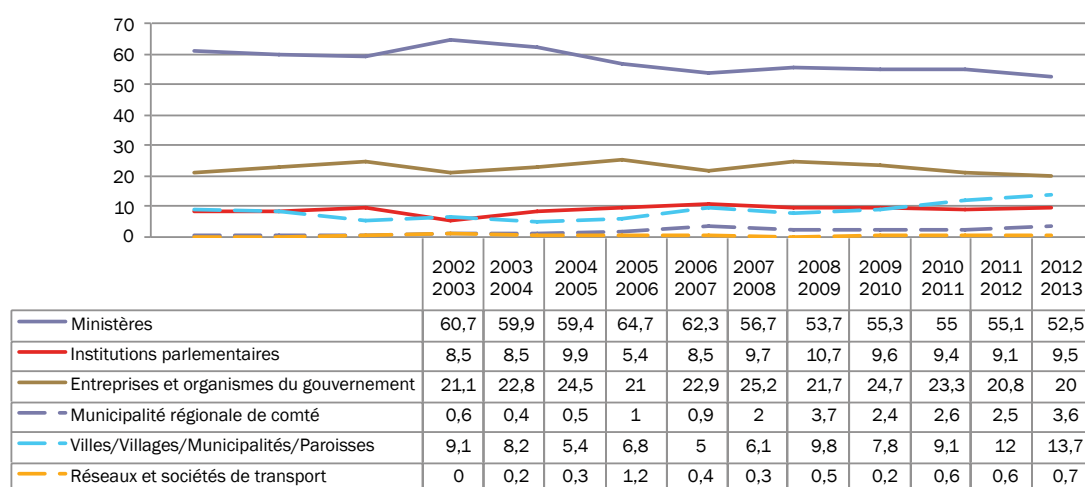


# **Institutions municipales, gouvernementales et parlementaires visées par les lobbyistes depuis 2002**

**(en nombre de mandats)**



**(en pourcentage de mandats)**



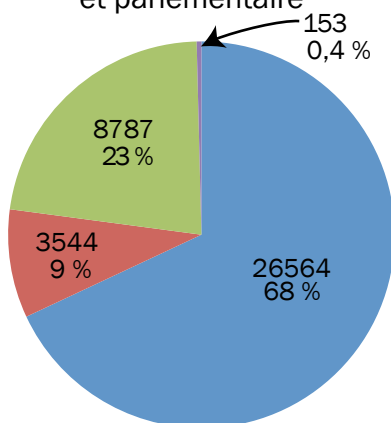
Dans ces graphiques, on constate qu'aux niveaux gouvernemental et parlementaire, les lobbyistes ciblent en plus grande proportion les ministères, puis les entreprises et organismes du gouvernement et finalement les institutions parlementaires. Depuis l'entrée en vigueur du registre, on note que les

ministères ont connu une croissance beaucoup plus forte du nombre de mandats inscrits au registre des lobbyistes que les deux autres catégories. Si, proportionnellement, ce sont les institutions parlementaires qui ont connu la plus forte hausse du nombre de mandats inscrits, on ne constate pas de changement significatif entre les différentes catégories d'institutions publiques.

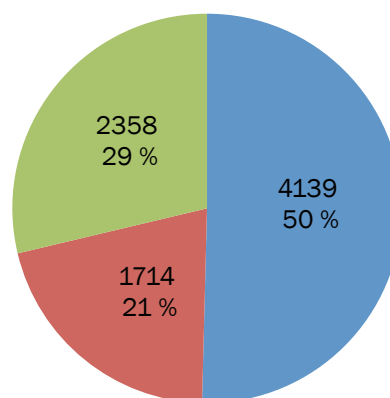
Au niveau municipal, sans surprise, les lobbyistes ciblent dans une plus forte proportion les municipalités locales. On constate toutefois que le nombre d'interventions auprès des MRC ainsi que des réseaux et sociétés de transport a augmenté depuis 2002.

### ***Objets des activités de lobbyisme exercées aux niveaux gouvernemental et parlementaire et municipal***

Aux niveaux gouvernemental et parlementaire



Au niveau municipal



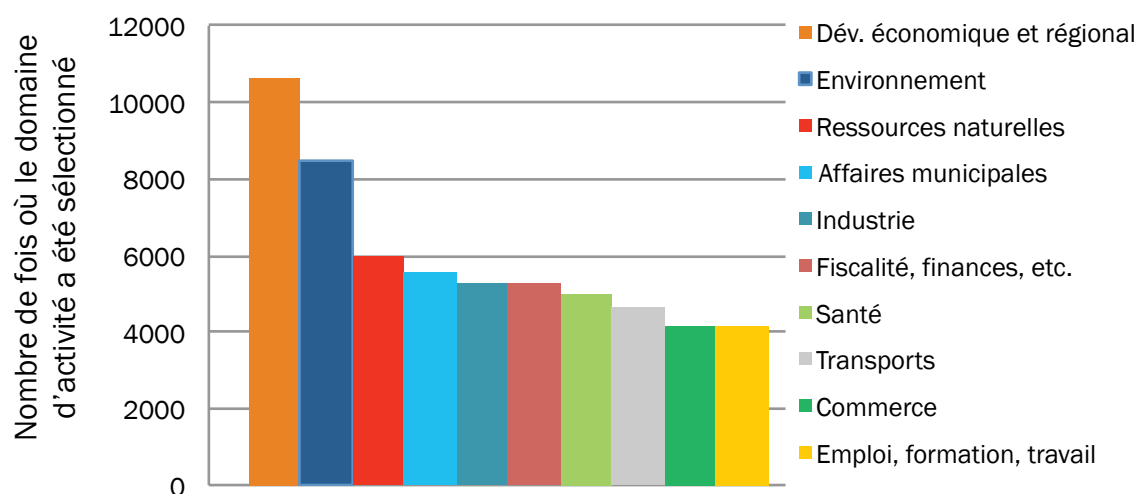
- élaboration, présentation, modification ou rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action.
- attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autorisation.
- attribution d'un contrat, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire.
- nomination d'un administrateur public au sens de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (RLRQ, chapitre M-30) ou celle d'un sous-ministre ou d'un autre titulaire d'un emploi visé à l'article 55 de la Loi sur la fonction publique (LRQ, chapitre F-3.1.1) ou d'un emploi visé à l'article 57 de cette loi (non applicable au niveau municipal).

Des graphiques qui précèdent, on constate que les activités de lobbyisme relatives aux propositions législatives ou réglementaires, à des orientations, programmes ou plans d'action accaparent tant aux niveaux gouvernemental et parlementaire qu'au niveau municipal, une majorité des activités

exercées auprès des titulaires de charges publiques (68 % aux niveaux gouvernemental et parlementaire et 50 % au niveau municipal). L'attribution des contrats, des subventions et autres avantages pécuniaires vient au second rang avec 29 % au niveau municipal et 23 % aux niveaux gouvernemental et parlementaire, suivi des différents types d'autorisations qui s'élèvent à 21 % au niveau municipal et à 9 % aux niveaux gouvernemental et parlementaire.

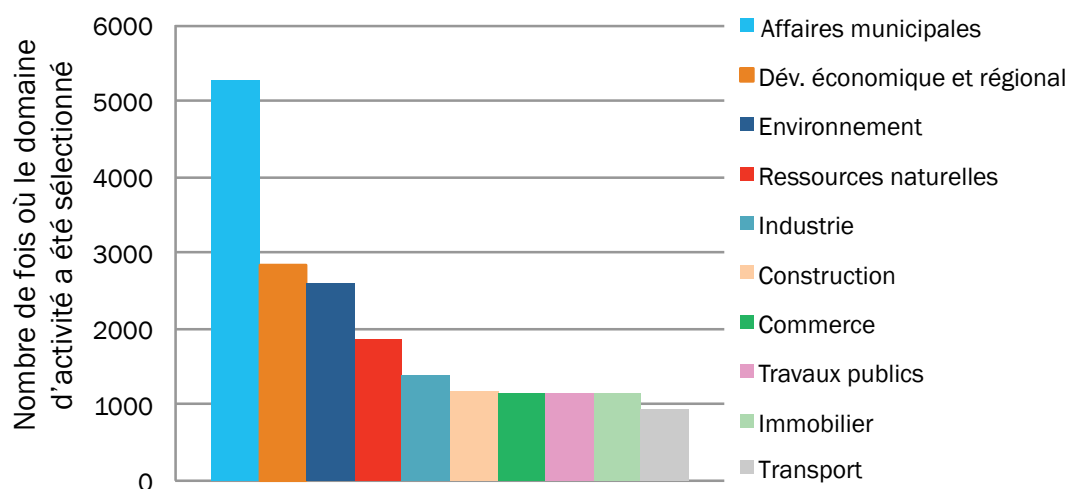
### ***Dix principaux domaines d'activités des lobbyistes aux niveaux gouvernemental et parlementaire et municipal***

#### Gouvernemental et parlementaire



Aux niveaux gouvernemental et parlementaire, le développement économique (11,8 %) et l'environnement (9,5 %) sont les deux domaines où il s'exerce le plus d'activités de lobbyisme. Sur les 38 domaines d'activités référencés, les deux qui sont le moins sélectionnés par les lobbyistes sont la loterie et les jeux (0,2 %) et la chasse et pêche (0,3 %).

#### Municipal



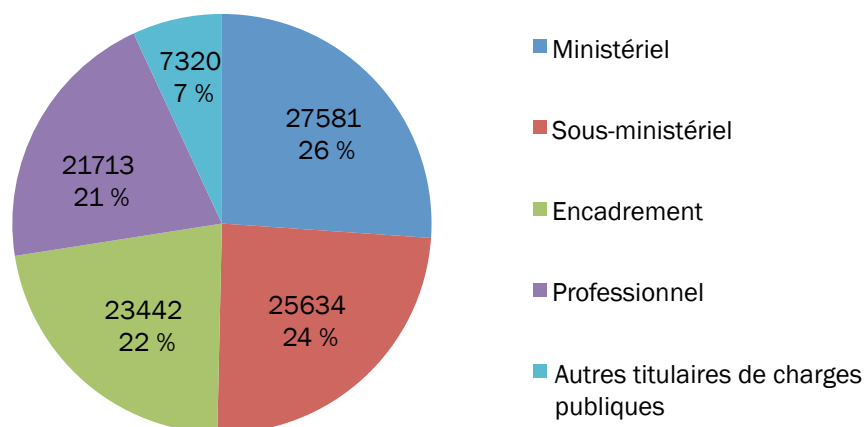
Au niveau municipal, les affaires municipales représentent 20,7 % de l'ensemble des domaines d'activités enregistrés depuis 2002 par le registre. On constate que ce domaine représente plus du double du développement économique et régional. Il est possible que le domaine des affaires municipales soit sélectionné de façon englobante par bon nombre de lobbyistes. Ceci expliquerait la prééminence de ce domaine sur les autres. Par conséquent, il serait prudent de tenir compte du possible biais inféré par le domaine des « affaires municipales » dans cette analyse. Sur les 38 domaines d'activités référencés, la loterie et les jeux (0,06 %) et les assurances (0,02 %) sont les deux domaines le moins souvent sélectionnés.

***Nature de la charge publique visée par les lobbyistes aux niveaux gouvernemental et parlementaire***

« La Loi exige que le lobbyiste indique au registre des lobbyistes la nature des fonctions exercées par le titulaire d'une charge publique avec qui il compte communiquer. »

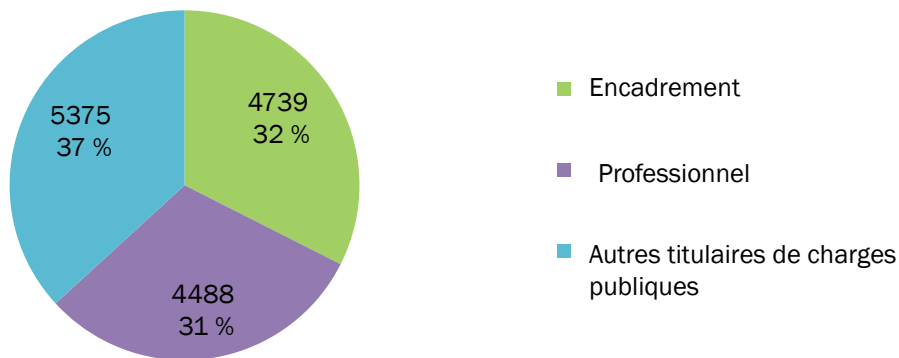
La Loi exige que le lobbyiste indique au registre des lobbyistes la nature des fonctions exercées par le titulaire d'une charge publique avec qui il compte communiquer. La nature de ces fonctions est soit ministérielle, sous-ministérielle, d'encadrement, professionnelle ou autre. Cette nomenclature déclinée dans la Loi limite le degré de précision de cette information, notamment au niveau municipal, bien que dans ce cas, il s'agisse plus souvent qu'autrement des membres des conseils municipaux.

Gouvernemental et parlementaire



On constate aux niveaux gouvernemental et parlementaire, un partage assez égal de la nature des fonctions des personnes auprès de qui les activités de lobbyisme sont exercées. Le niveau ministériel, qui comprend le ministre et les membres de son personnel, représente 26 % de l'ensemble des titulaires de charges publiques approchés par les lobbyistes aux niveaux gouvernemental et parlementaire, contre 24 % au niveau sous-ministériel et 22 % au niveau du personnel d'encadrement.

### Municipal



Au niveau municipal, il existe également une certaine forme d'équilibre entre les trois niveaux de fonctions que l'on y trouve. Les niveaux professionnel et d'encadrement représentent respectivement 31 % et 32 %, alors que les autres titulaires de charges publiques, principalement des élus, représentent 37 % des personnes auprès de qui les activités de lobbyisme sont exercées.

## LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC : SENSIBILISER, SURVEILLER, VÉRIFIER ET ENQUÊTER

### DEUX COMMISSAIRES AU LOBBYISME DEPUIS 2002

Depuis l'adoption de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, deux commissaires au lobbyisme nommés par l'Assemblée nationale se sont succédé à la tête de l'institution du Commissaire au lobbyisme du Québec. De 2002 à 2009, M<sup>e</sup> André C. Côté a été le premier commissaire au lobbyisme de l'institution. Depuis juillet 2009, c'est M<sup>e</sup> François Casgrain qui occupe cette fonction.

### DEUX PLANS STRATÉGIQUES : 2004-2007 ET 2010-2013

Pour concrétiser sa mission de promouvoir la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme et de faire respecter la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes, le Commissaire au lobbyisme du Québec adoptait en 2004 un premier plan stratégique. Intitulé *Vers une confiance plus grande dans nos institutions politiques et administratives*, ce plan stratégique contenait 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

Concrètement, ce premier plan stratégique de l'institution misait notamment sur l'approfondissement de la connaissance du phénomène du lobbyisme au Québec ainsi que sur l'optimisation de l'ensemble des processus de vérification et d'enquête. Des moyens ont aussi été déployés pour « faire connaître » la Loi auprès des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et des citoyens.

Parallèlement à la mise en œuvre de ce premier plan stratégique, l'institution a mené les travaux d'élaboration du projet de code de déontologie des lobbyistes jusqu'à son dépôt à l'Assemblée nationale en janvier 2003. Après l'analyse des recommandations formulées par les membres de la Commission des finances publiques, le commissaire a expliqué, dans un document adressé au président et aux membres de la Commission, dans quelle mesure et sur quelle base leurs commentaires et leurs recommandations ont été intégrés au code adopté. Au terme du processus prévu à la Loi et de tous les travaux qui ont été menés, le Code de déontologie des lobbyistes a été adopté par le commissaire le 29 janvier 2004 et est entré en vigueur le 4 mars suivant.

**« En 2008, le commissaire au lobbyisme a également fait ressortir certains constats quant aux limites et carences de la Loi et la nécessité d'apporter des modifications à celle-ci dans son rapport *Bâtir la confiance* déposé à l'Assemblée nationale dans le cadre de la révision quinquennale de la Loi. »**

En 2008, le commissaire au lobbyisme a également fait ressortir certains constats quant aux limites et carences de la Loi et la nécessité d'apporter des modifications à celle-ci dans son rapport *Bâtir la confiance* déposé à l'Assemblée nationale dans le cadre de la révision quinquennale de la Loi.

En 2010, le Commissaire au lobbyisme du Québec a adopté son deuxième plan stratégique pour les années 2010-2013 intitulé *La nécessaire transparence dans la pratique du lobbyisme, une voie qui s'impose pour une plus grande confiance dans nos institutions*. Ce plan stratégique se déployait à partir de deux principaux enjeux : « L'adhésion et le respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme » et « La communication et la collaboration » et comportait les quatre orientations suivantes :

- Amener les acteurs à intégrer la préoccupation de transparence et d'éthique dans les communications d'influence
- Maximiser la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme
- Contribuer à mieux faire comprendre les règles applicables et à les faire évoluer
- Valoriser l'engagement, la qualité et le savoir-faire du personnel

Le bilan de ce dernier plan stratégique est positif, bien que des efforts supplémentaires soient requis pour amener les lobbyistes à souscrire aux objectifs de la Loi et du Code et à s'y conformer, ou pour favoriser chez les titulaires de charges publiques une prise de conscience accrue du rôle déterminant qu'ils doivent jouer dans l'atteinte des objectifs de la Loi.

Compte tenu du fait que les grandes orientations sur lesquelles il fondait son action étaient toujours pertinentes et que le prochain plan stratégique devrait prendre appui sur les résultats des travaux de l'Assemblée nationale dans le contexte de la révision annoncée de la Loi, le commissaire au lobbyisme a décidé de continuer de guider son action sur la base de son plan 2010-2013 jusqu'au 31 mars 2014.

***Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme  
(plan stratégique 2004, orientation 1)***

***et***

***Maximiser la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme  
(plan stratégique 2010, orientation 2)***

Ces orientations visent la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme. La Loi couvre toutes les institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, ce qui représente plus de 300 ministères, organismes et entreprises du gouvernement, de même que 2 200 municipalités et organismes municipaux. La Loi couvre de plus un large éventail de décisions dans le domaine politique et administratif. L'ampleur de la tâche impose donc d'établir un juste équilibre entre les efforts d'investigation requis pour s'assurer du respect de la Loi et du Code et les résultats recherchés, compte tenu des ressources déployées. Cela passe par une gestion des risques et la systématisation de son application. Les activités de surveillance et de contrôle requièrent non seulement d'effectuer des vérifications et des enquêtes, mais également de sensibiliser et d'informer les personnes et les organisations concernées sur leurs obligations en vertu de la Loi et du Code afin d'en assurer le respect. Au cours des dernières années, le Commissaire au lobbyisme du Québec a aussi cherché à mieux outiller les lobbyistes pour favoriser leur autoévaluation au préalable et à agir avec plus de fermeté à l'égard de ceux qui ne respectent pas la Loi et le Code.

**Les pouvoirs de surveillance, de vérification et d'enquête du commissaire**

**« Pour mener à bien son mandat de surveillance et de contrôle, le commissaire au lobbyisme est investi de pouvoirs d'inspection et d'enquête. »**

Pour mener à bien son mandat de surveillance et de contrôle, le commissaire au lobbyisme est investi de pouvoirs d'inspection et d'enquête. Il peut agir ou autoriser toute personne à agir comme inspecteur pour vérifier l'application des dispositions de la Loi ou du Code de déontologie des lobbyistes. Il peut aussi, de sa propre initiative ou sur demande, faire

des enquêtes s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à une disposition de la Loi ou du Code. Il peut alors désigner spécialement toute personne pour mener de telles enquêtes.

Le commissaire peut enfin imposer une mesure disciplinaire lorsqu'un lobbyiste manque de façon grave ou répétée à ses obligations. Cette mesure consiste à interdire l'inscription d'un lobbyiste au registre des lobbyistes ou à ordonner la radiation de son inscription pour une période maximale d'un an.



### Activités de surveillance

Le Commissaire au lobbyisme du Québec effectue également une surveillance des activités de lobbyisme à partir de l'information recueillie dans l'actualité ou à partir d'autres sources d'information, ainsi que par l'identification de groupes cibles constitués d'entreprises ou d'organisations susceptibles de faire des communications d'influence. Ces activités de surveillance visent, entre autres, à amener les lobbyistes qui ne sont pas inscrits au registre des lobbyistes à régulariser leur situation en procédant à leur inscription.

#### **Nombre d'activités de surveillance par année financière**

| ANNÉE     | NOMBRE DE CAS |
|-----------|---------------|
| 2002-2003 | 0             |
| 2003-2004 | 10            |
| 2004-2005 | 278           |
| 2005-2006 | 264           |
| 2006-2007 | 297           |
| 2007-2008 | 350           |
| 2008-2009 | 397           |
| 2009-2010 | 421           |
| 2010-2011 | 402           |
| 2011-2012 | 412           |
| 2012-2013 | 552           |

Ces activités de surveillance entraînent, dans près de 30 % des cas, une inscription au registre des lobbyistes. Ainsi, au cours de la période de 2007 à 2012, ce sont plus de 500 entreprises et organisations que le Commissaire au lobbyisme du Québec a amené à régulariser leur situation.

**« Ces activités de surveillance entraînent, dans près de 30 % des cas, une inscription au registre des lobbyistes. »**

#### *Vérifications effectuées à la suite de signalements et à l'initiative du commissaire au lobbyisme*

Comme cela a été mentionné, le commissaire au lobbyisme peut exercer ses pouvoirs d'inspection et d'enquête de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement. Les signalements proviennent de citoyens, de titulaires de charges publiques et parfois de lobbyistes. La grande majorité des

signalements concerne la pratique d'activités de lobbyisme sans qu'elles n'aient fait l'objet d'une inscription au registre des lobbyistes. D'autres concernent l'exercice d'activités de lobbyisme

**« Les signalements proviennent de citoyens, de titulaires de charges publiques et parfois de lobbyistes. »**

en contravention des règles édictées par le Code de déontologie des lobbyistes. Enfin, certains signalements portent sur les règles d'après-mandat imposées par la Loi aux titulaires de charges publiques.

***Provenance et nombre des signalements par année financière***

| ANNÉE     | CITOYENS | TCP | LOBBYISTES | ANONYME | TOTAL |
|-----------|----------|-----|------------|---------|-------|
| 2002-2003 | 1        | 0   | 0          | 0       | 1     |
| 2003-2004 | 4        | 1   | 0          | 0       | 5     |
| 2004-2005 | 3        | 0   | 0          | 0       | 3     |
| 2005-2006 | 6        | 2   | 1          | 0       | 9     |
| 2006-2007 | 5        | 3   | 2          | 0       | 10    |
| 2007-2008 | 7        | 2   | 0          | 0       | 9     |
| 2008-2009 | 6        | 3   | 0          | 0       | 9     |
| 2009-2010 | 14       | 3   | 1          | 0       | 18    |
| 2010-2011 | 11       | 5   | 5          | 0       | 21    |
| 2011-2012 | 17       | 9   | 6          | 0       | 32    |
| 2012-2013 | 25       | 11  | 4          | 1       | 41    |

Comme le démontre le tableau ci-dessus, on peut remarquer une augmentation importante du nombre de signalements au cours des dernières années.

**« La détermination des cas amorcés par le commissaire découle d'une analyse des enjeux et des risques que peuvent comporter ces cas en regard de l'application de la Loi. »**

Le commissaire peut aussi entreprendre une vérification à partir de situations soulevées notamment par l'actualité. La détermination des cas amorcés par le commissaire découle d'une analyse des enjeux et des risques que peuvent comporter ces cas en regard de l'application de la Loi.

### **Nombre de cas de vérifications amorcées par le commissaire**

| ANNÉE     | NOMBRE DE CAS |
|-----------|---------------|
| 2002-2003 | 0             |
| 2003-2004 | 1             |
| 2004-2005 | 1             |
| 2005-2006 | 3             |
| 2006-2007 | 8             |
| 2007-2008 | 5             |
| 2008-2009 | 6             |
| 2009-2010 | 3             |
| 2010-2011 | 3             |
| 2011-2012 | 4             |
| 2012-2013 | 7             |

#### Enquêtes et poursuites pénales

Lorsque le commissaire au lobbyisme a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à la Loi ou au Code, il peut autoriser la tenue d'une enquête. Ces motifs doivent constituer, selon la jurisprudence, une croyance légitime ou une possibilité sérieuse d'infraction en raison d'éléments de preuve dignes de foi.

Le commissaire au lobbyisme soumet au Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) tout rapport d'enquête dans lequel il constate qu'il y a eu manquement à une disposition de la Loi ou du Code de déontologie des lobbyistes. Il appartient au DPCP de décider s'il prend des constats d'infraction sur la base des éléments de preuve qui lui sont soumis.

**« Le commissaire au lobbyisme soumet au Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) tout rapport d'enquête dans lequel il constate qu'il y a eu manquement à une disposition de la Loi ou du Code de déontologie des lobbyistes. »**

**Les rapports d'enquête transmis au DPCP par année financière  
depuis l'adoption de la Loi en 2002**

| ANNÉE     | RAPPORTS TRANSMIS | MANQUEMENTS<br>CONSTATÉS |
|-----------|-------------------|--------------------------|
| 2002-2003 | 0                 | 0                        |
| 2003-2004 | 0                 | 0                        |
| 2004-2005 | 1                 | 25                       |
| 2005-2006 | 2                 | 28                       |
| 2006-2007 | 3                 | 57                       |
| 2007-2008 | 2                 | 15                       |
| 2008-2009 | 2                 | 32                       |
| 2009-2010 | 1                 | 84                       |
| 2010-2011 | 0                 | 0                        |
| 2011-2012 | 2                 | 26                       |
| 2012-2013 | 0                 | 0                        |

Depuis 2007, sept rapports d'enquête faisant état de 157 manquements à la Loi ont été transmis au DPCP, lequel a autorisé la délivrance de 36 constats d'infraction. En raison du délai de prescription de seulement un an, une majorité de manquements constatés était prescrite au moment de la transmission des rapports d'enquête.

*Sanctions disciplinaires*

L'article 53 de la Loi permet au commissaire au lobbyisme d'interdire l'inscription d'un lobbyiste au registre des lobbyistes et, le cas échéant, d'ordonner la radiation de toute inscription relative à cette personne à ce registre, lorsqu'il constate que ce lobbyiste manque de façon grave ou répétée aux obligations que lui fait la Loi ou le Code.

Depuis 2010, le commissaire au lobbyisme a imposé à trois reprises de telles mesures disciplinaires à des lobbyistes fautifs.

*Systematiser l'application de la gestion des risques dans la sélection des dossiers*

Les groupes cibles sont constitués d'entreprises ou d'organisations exerçant leurs activités dans un même secteur. Ils sont déterminés en fonction des enjeux et des risques qu'ils présentent au regard de l'application de la Loi et du Code. Il peut également s'agir de personnes étant susceptibles d'exercer des activités de lobbyisme à titre de lobbyistes-conseils. Une grille de priorisation des dossiers de surveillance, de vérification et d'enquête a été élaborée pour assurer un traitement de ces dossiers sur la base des indices de risques inhérents à ceux-ci.

### *Module d'autoformation Lobbyisme ou non?*

Ce module d'autoformation à l'intention des lobbyistes a été lancé en juin 2011. Il s'agit d'un outil interactif convivial qui vise particulièrement à mieux les soutenir dans leur démarche de respect de la Loi et du Code. En effet, grâce à des mises en situation concrètes, le module *Lobbyisme ou non?* permet aux lobbyistes de s'assurer rapidement que leurs activités sont conformes à la Loi. Ce module est tout aussi utile pour aider les titulaires de charges publiques et les citoyens à reconnaître les activités de lobbyisme visées par la Loi. Il peut être consulté sur le site Internet du Commissaire au lobbyisme du Québec.

**« Les groupes cibles sont constitués d'entreprises ou d'organisations exerçant leurs activités dans un même secteur. Ils sont déterminés en fonction des enjeux et des risques qu'ils présentent au regard de l'application de la Loi et du Code. »**

Chaque lobbyiste contacté par la Direction de la vérification et des enquêtes dans le cadre d'une opération de surveillance est invité à évaluer sa situation particulière par l'entremise du module d'autoformation *Lobbyisme ou non?* Il s'agit d'un moyen utilisé pour faire prendre conscience aux entreprises ou organisations des dispositions de la Loi.

### *Ordonnances de confidentialité*

Le commissaire peut aussi émettre une ordonnance de confidentialité, une mesure d'exception au principe général de transparence, faisant en sorte que la totalité ou une partie des renseignements que contient une déclaration dans le registre des lobbyistes demeure confidentielle pour une durée maximale de six mois. Toutefois, sur demande, le commissaire peut prolonger cette ordonnance pour la durée qu'il détermine.

Depuis 2002, 76 demandes d'ordonnances de confidentialité ont été adressées au commissaire au lobbyisme; 21 ont été accordées. Chaque demande d'ordonnance de confidentialité fait l'objet d'une étude approfondie de la part du commissaire. Le commissaire au lobbyisme émet une ordonnance de confidentialité seulement lorsque la divulgation d'informations concernant un projet d'investissement d'un client ou d'une entreprise risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de ce client ou de cette entreprise.

**Statistiques du Commissaire au lobbyisme du Québec  
sur les ordonnances de confidentialité**

|                                | 02-03 | 03-04 | 04-05 | 05-06 | 06-07 | 07-08 | 08-09 | 09-10 | 10-11 | 11-12 | 12-13          |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------|
| <b>Demandes reçues</b>         | 26    | 3     | 1     | ---   | ---   | 3     | 5     | 7     | 4     | 9     | 8 <sup>1</sup> |
| <b>Ordonnances accordées</b>   | 7     | ---   | ---   | ---   | ---   | 2     | 2     | 3     | 1     | 2     | 2              |
| <b>Demandes refusées</b>       | 13    | ---   | 1     | ---   | ---   | ---   | ---   | 2     | ---   | 3     | 2              |
| <b>Désistement</b>             | 6     | 1     | ---   | ---   | ---   | 1     | 2     | ---   | ---   | ---   | 2              |
| <b>Ordonnances prolongées</b>  | ---   | 2     | ---   | ---   | ---   | ---   | 1     | 2     | 3     | 1     | ---            |
| <b>Ordonnances renouvelées</b> | ---   | ---   | ---   | ---   | ---   | ---   | ---   | ---   | ---   | 3     | 1              |
| <b>Ordonnances levées</b>      | ---   | 5     | 2     | ---   | ---   | ---   | 2     | ---   | 3     | ---   | 4              |

<sup>1</sup> Ce nombre comprend une demande qui n'a pas été dûment complétée par le demandeur, de sorte qu'elle n'a pas pu être traitée par le commissaire

***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 (plan stratégique 2004, orientation 3) et***

***Amener les acteurs à intégrer la préoccupation de transparence et d'éthique dans les communications d'influence (plan stratégique 2010, orientation 1)***

Ces orientations s'articulent autour des moyens pour favoriser, chez tous les acteurs concernés, l'adhésion et le respect de la Loi et du Code qui s'avèrent être de véritables enjeux. Au chapitre de la responsabilisation dans l'application des règles, l'institution cherche à élever le souci de la transparence et de l'éthique au rang de préoccupation majeure. Pour cela, la sensibilisation de toutes les parties prenantes aux communications d'influence est primordiale.

#### **Stratégie de persuasion et d'accompagnement**

La stratégie de communication prend en considération la diversité de la clientèle et l'étendue des activités de lobbyisme. Le Commissaire au lobbyisme du Québec réalise diverses activités de communication : participation à des congrès ou à des salons, publication d'articles dans des revues spécialisées, tenue de formations, organisation d'un concours de rédaction, tenue de conférences et de rencontres avec des titulaires de charges publiques, des lobbyistes et des citoyens.

Au cours des trois dernières années, près de 1 600 personnes susceptibles d'exercer des activités de lobbyisme ont été directement jointes dans le cadre de diverses activités de sensibilisation et de formation. En outre, ce sont plus de 3 700 titulaires de charges publiques œuvrant tant dans les institutions parlementaires que dans les institutions gouvernementales et municipales qui ont été informés et sensibilisés aux dispositions de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes au cours de plus de 90 activités de ce genre.

**« Le Commissaire au lobbyisme du Québec réalise diverses activités de communication : participation à des congrès ou à des salons, publication d'articles dans des revues spécialisées, tenue de formations, organisation d'un concours de rédaction, tenue de conférences et de rencontres avec des titulaires de charges publiques, des lobbyistes et des citoyens. »**

Enfin, plus de 430 citoyens ont été informés et sensibilisés aux dispositions de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes.

***Activités de sensibilisation (conférences et ateliers de formation, participation à des congrès et salons) menées auprès des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et des citoyens au cours des trois dernières années***

| ANNÉE            | LOBBYISTES | TCP | CITOYENS | TOTAL |
|------------------|------------|-----|----------|-------|
| <b>2012-2013</b> | 15         | 50  | 10       | 75*   |
| <b>2011-2012</b> | 15         | 21  | 10       | 46    |
| <b>2010-2011</b> | 17         | 22  | 4        | 43    |
| <b>Total</b>     | 47         | 93  | 24       | 164*  |

\*Ce nombre inclut les formations données dans le cadre de la tournée des régions (3 régions visitées au 31 mars 2013)

***Nombre de personnes rencontrées au cours des trois dernières années***

| ANNÉE            | LOBBYISTES | TCP  | CITOYENS | TOTAL |
|------------------|------------|------|----------|-------|
| <b>2012-2013</b> | 445        | 1326 | 143      | 1914  |
| <b>2011-2012</b> | 390        | 1326 | 226      | 1942  |
| <b>2010-2011</b> | 741        | 1079 | 64       | 1884  |
| <b>Total</b>     | 1576       | 3731 | 433      | 5740  |

### *Tournée des régions*

En janvier 2013, le commissaire au lobbyisme a amorcé une tournée des 17 régions administratives du Québec. Intitulée « Miser sur la confiance », cette tournée des régions s'échelonnera jusqu'en novembre 2014.

**« En janvier 2013, le commissaire au lobbyisme a amorcé une tournée des 17 régions administratives du Québec. Intitulée « Miser sur la confiance », cette tournée des régions s'échelonnera jusqu'en novembre 2014. »**

La tournée des régions vise l'atteinte de trois objectifs. D'abord, sensibiliser les titulaires de charges publiques aux enjeux de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes ainsi qu'au rôle déterminant qu'ils doivent jouer pour en assurer le respect. Ensuite, mieux faire connaître la Loi aux lobbyistes et les amener à respecter les règles qui s'appliquent à leurs activités de lobbyisme. Enfin, susciter l'intérêt des citoyens au

regard de la transparence dans le but de contribuer à accroître la confiance qu'ils portent envers leurs institutions démocratiques et les personnes qui les dirigent.

Cette tournée est l'occasion pour le commissaire de rencontrer des élus et des administrateurs publics, des représentants du milieu des affaires, des professeurs et des étudiants du milieu universitaire, des médias ainsi que des regroupements de citoyens. Le commissaire souhaite ainsi promouvoir les objectifs de transparence visés par la Loi, et ce, en allant directement à la rencontre des personnes concernées et en adaptant le contenu de son discours au contexte régional.

### *Autres activités de communication*

En outre, le Commissaire au lobbyisme du Québec a réalisé les activités suivantes :

- la tenue d'une série d'actions concertées dans la région Chaudière-Appalaches. Dans le cadre de ce projet pilote, le Commissaire au lobbyisme du Québec a rencontré des groupes de citoyens avisés, ceux engagés dans leur communauté et auprès desquels son message était susceptible de trouver un écho positif, des titulaires de charges publiques, des maires de municipalités de 2 500 habitants et plus et des lobbyistes, des chefs d'entreprise et des représentants de chambres de commerce;
- l'établissement de canaux de communication avec des directeurs et des professeurs d'établissements d'enseignement supérieur et avec des représentants des caisses populaires et des réseaux des bibliothèques publiques du Québec;
- la tenue d'une campagne de communication ciblée auprès des promoteurs spécialisés en développement de l'énergie éolienne et auprès des maires d'une centaine de municipalités concernées;



- l'organisation, en collaboration avec le Laboratoire d'étude des politiques publiques et de la mondialisation de l'École nationale d'administration publique, de deux tables rondes sur *Le lobbyisme à l'ère de la mondialisation*. Animées par le professeur Paul-André Comeau, ces tables rondes ont réuni à Montréal et à Québec des intervenants issus du monde des affaires, du milieu universitaire et des médias;
- la conception de plusieurs outils de communication pour mieux informer les lobbyistes, les titulaires de charges publiques et les citoyens (dépliants, brochures, infolettres);
- l'adoption d'une politique de communication ainsi que d'une politique sur la diffusion de l'information;
- l'achat de quelques espaces publicitaires dans les revues et les journaux spécialisés. Malgré un très petit budget en publicité, le commissaire au lobbyisme effectue quelques placements publicitaires afin de sensibiliser les lobbyistes, les titulaires de charges publiques et les journalistes à la Loi, au Code et au registre des lobbyistes.

Hormis les moyens de communication énoncés précédemment, le personnel du commissaire répond aux demandes de renseignements qui lui sont adressées par téléphone ou par écrit. En 2012-2013, ces demandes ont augmenté de 59 % par rapport à l'année précédente. Plusieurs de ces demandes sont formulées par des personnes qui exercent des activités de lobbyisme et qui désirent des précisions sur les exigences de la Loi en rapport avec leurs activités ou par des citoyens qui souhaitent en savoir plus sur l'encadrement du lobbyisme au Québec.

#### *Amener les institutions à cerner la pratique du lobbyisme dans leur milieu*

En plus de son travail de sensibilisation auprès des titulaires de charges publiques, le Commissaire au lobbyisme du Québec a poursuivi ses travaux qui contribuent à dresser une carte du lobbyisme au Québec. L'objectif de cette démarche qui a débuté en 2005-2006 est double : accroître les connaissances sur le phénomène du lobbyisme tel qu'il se pratique au sein des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales et amener les titulaires de charges publiques à prendre conscience de l'importance du rôle qu'ils doivent jouer pour assurer une mise en œuvre efficace de la Loi.

**« ...le personnel du commissaire répond aux demandes de renseignements qui lui sont adressées par téléphone ou par écrit. En 2012-2013, ces demandes ont augmenté de 59 % par rapport à l'année précédente. »**

Dresser une carte du lobbyisme requiert, dans un premier temps, que soient identifiés les pouvoirs décisionnels particuliers qui relèvent de la compétence d'une institution publique et qui peuvent faire

« En plus de son travail de sensibilisation auprès des titulaires de charges publiques, le Commissaire au lobbyisme du Québec a poursuivi ses travaux qui contribuent à dresser une carte du lobbyisme au Québec. »

l'objet d'une activité de lobbyisme. Un tel exercice se fait par l'analyse des lois, des règlements et des programmes dont cette institution assume la responsabilité. Une analyse du registre des lobbyistes permet ensuite de déterminer le nombre de lobbyistes qui déclarent leurs activités de lobbyisme auprès de cette institution et la nature de ces activités. La réalisation d'une carte du lobbyisme

dans un ministère, un organisme public ou une municipalité nécessite une collaboration étroite entre le personnel du Commissaire au lobbyisme du Québec et celui de l'institution publique engagée dans la démarche. Le commissaire au lobbyisme favorise la responsabilisation des institutions publiques dans leur évaluation des risques en matière de lobbyisme et dans l'application des mesures appropriées.

Le tableau qui suit fait état des ministères, des entités gouvernementales et des organismes gouvernementaux où des travaux relatifs à l'élaboration de la carte du lobbyisme ont été effectués.

| MINISTÈRES ET ENTITÉS GOUVERNEMENTALES        | ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX                  |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Agriculture, Pêcheries et Alimentation        | Autorité des marchés financiers             |
| Développement durable, Environnement et Parcs | Conseil du médicament                       |
| Emploi et Solidarité sociale                  | Régie de l'assurance maladie du Québec      |
| Famille et Aînés                              | Société de l'assurance automobile du Québec |
| Ressources naturelles et Faune                |                                             |
| Revenu                                        |                                             |
| Santé et Services sociaux                     |                                             |
| Secrétariat du Conseil du Trésor              |                                             |
| Transports                                    |                                             |

Mentionnons, pour seuls exemples, trois cartes du lobbyisme : l'une réalisée au sein d'un organisme gouvernemental, l'autre effectuée au sein d'un ministère et la dernière en liste, celle entreprise au sein d'une municipalité.

En 2010, le Commissaire au lobbyisme du Québec a soumis à la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), un rapport qui fait état des principales activités susceptibles de faire l'objet de communications d'influence à la Société. Dès le début des travaux, la direction de la SAAQ a fait le nécessaire pour contribuer activement à la mesure du phénomène du lobbyisme dans son environnement, et ce, dans une optique éthique. Ainsi, elle a mis à contribution l'expérience des intervenants sur le terrain et en a assuré la coordination tout au long des travaux. Les administrateurs et dirigeants de la Société misaient sur une approche visant à encourager la transparence et le respect de l'éthique auprès des personnes qui communiquaient avec eux dans le cadre d'activités de lobbyisme. La Société s'est dotée d'un plan d'action, ciblé selon les secteurs identifiés lors des travaux de la carte du lobbyisme. À terme, la SAAQ se sera donné un véritable plan de gestion des communications d'influence dans son milieu.

En juin 2012, le Commissaire au lobbyisme du Québec a rendu public le rapport de la carte du lobbyisme du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Le Commissaire au lobbyisme du Québec a effectué une analyse en profondeur des secteurs névralgiques pour lesquels des activités de lobbyisme sont susceptibles d'être exercées, de même que par qui et dans quelles circonstances elles le sont, de manière à assurer une plus grande conformité aux prescriptions de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Plus récemment en 2013, le Commissaire au lobbyisme du Québec a entrepris l'élaboration d'une carte du lobbyisme en collaboration avec la Ville de La Prairie. Cette collaboration avec la municipalité de la MRC de Roussillon visait notamment à permettre au Commissaire au lobbyisme du Québec d'élaborer un outil qui pourra servir aux autres municipalités pour effectuer leur propre « carte du lobbyisme » et ainsi accroître leur connaissance sur le phénomène du lobbyisme tel qu'il se pratique dans leur environnement.

**« Cette collaboration avec la municipalité de la MRC de Roussillon visait notamment à permettre au Commissaire au lobbyisme du Québec d'élaborer un outil qui pourra servir aux autres municipalités pour effectuer leur propre “ carte du lobbyisme ” et ainsi accroître leur connaissance sur le phénomène du lobbyisme tel qu'il se pratique dans leur environnement. »**

#### *Favoriser la prise en compte de la Loi et du Code aux plans législatif, réglementaire et administratif*

Le Commissaire au lobbyisme du Québec prend systématiquement connaissance des projets de loi et de règlement et s'assure qu'ils rejoignent les valeurs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme qui sous-tendent la Loi et le Code. S'il l'estime opportun, il présente ses commentaires aux membres de l'Assemblée nationale du Québec.

Le Commissaire au lobbyisme du Québec a en outre fait des démarches auprès du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), auprès du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux et auprès du Secrétariat du Conseil du trésor, afin de

les sensibiliser aux règles de transparence et d'éthique en matière de lobbyisme notamment lors de l'attribution des contrats.

#### Étude qualitative sur la participation des citoyens quant à l'encadrement du lobbyisme

Comme nous l'avons déjà mentionné, à la fin de l'exercice 2007-2008, le Commissaire au lobbyisme du Québec a retenu les services de la maison de recherche et de sondage SOM pour mener une étude qualitative sur les perceptions qu'ont les citoyens du lobbyisme, de la Loi, de l'institution créée pour en surveiller et contrôler l'application et du registre des lobbyistes. L'étude avait également pour but de connaître les attentes des citoyens à l'endroit des titulaires de charges publiques et leur opinion concernant certaines propositions de modifications à la Loi. Quatre groupes de discussions formés de citoyens ont été consultés à Québec et à Montréal. Il ressort notamment de cette étude que si les citoyens reconnaissent la nécessité d'encadrer légalement l'activité de lobbyisme, pour leur part, la Loi, le Code et l'institution du Commissaire au lobbyisme du Québec demeurent encore méconnus.

Par l'entremise de son partenariat avec la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires, le Commissaire au lobbyisme du Québec a également eu l'occasion de bénéficier gracieusement des services de la firme CROP pour un autre sondage mené auprès du grand public québécois. Deux questions sur le niveau de connaissance de la Loi, du Code et du registre ont été posées à 1 000 répondants au cours de l'hiver 2012. Il ressort de ce sondage que la connaissance des citoyens du cadre juridique, déontologique et réglementaire du lobbyisme progresse lentement. La moitié des citoyens sondés indique connaître au moins le nom de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, le registre des lobbyistes, le Code de déontologie des lobbyistes et le commissaire au lobbyisme.

#### Études menées auprès des titulaires de charges publiques

##### *Mandats de recherche en vue de la révision quinquennale*

En vue de la révision quinquennale de la Loi en 2007-2008, des mandats de recherche ont été confiés à des experts. Les résultats de ces recherches ont notamment permis de constater que même si les titulaires de charges publiques manifestaient une forte préoccupation à l'endroit de l'éthique, ils se préoccupaient peu de l'encadrement des activités de lobbyisme. Partant de là et considérant que les titulaires de charges publiques ont la responsabilité première de mettre en place les mesures nécessaires pour garantir aux citoyens le respect des lois applicables à la gestion de la chose publique, le Commissaire au lobbyisme du Québec a élaboré et mis en œuvre un programme de sensibilisation à la Loi et au Code à l'intention des titulaires de charges publiques.

Des entretiens avec des titulaires de charges publiques municipales dénotaient que la Loi était aussi méconnue dans le monde municipal. Elle était perçue comme trop vague et ne donnant pas de balises claires pour guider le comportement des responsables municipaux relativement

au phénomène du lobbyisme. Les titulaires de charges publiques municipaux ne se sentaient pas concernés par celle-ci. Conscient des particularités du monde municipal, le Commissaire au lobbyisme du Québec a entrepris une démarche avec celui-ci afin de mieux arrimer les préceptes de la Loi aux réalités de la sollicitation courante. Ainsi, en 2009-2010 une offre de formation a été proposée à la Fédération québécoise des Municipalités (FQM) et à l'Union des municipalités du Québec (UMQ). L'UMQ a distribué le document de formation du Commissaire au lobbyisme du Québec à l'occasion d'une formation dispensée aux nouveaux élus, alors que la FQM a diffusé à tous ses membres, sur le site de Québec-Municipal, une entrevue du commissaire au lobbyisme sur l'à-propos de la Loi dans les débats en cours sur l'éthique et la gouvernance.

#### *Partenariat avec la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires*

En 2008, l'Assemblée nationale du Québec et l'Université Laval se sont associées pour mettre sur pied la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires. Le Commissaire au lobbyisme du Québec est l'un des partenaires qui contribuent au financement de la Chaire depuis sa création. Il le fait à raison de 5 000 \$ par année.

Comme nous l'avons vu à la partie II de ce document, le Commissaire au lobbyisme du Québec a confié un mandat de recherche à la Chaire pour connaître l'évolution de la perception des titulaires de charges publiques aux niveaux municipal, gouvernemental et parlementaire relativement aux activités de lobbyisme et à leur encadrement. L'étude avait pour objectif de vérifier si les titulaires de charges publiques intègrent la préoccupation de transparence et d'éthique lorsque des communications d'influence s'exercent auprès d'eux et de mesurer le chemin parcouru depuis 2006, où une première collecte de données avait été réalisée. Cette étude, à caractère scientifique et dont la neutralité est assurée par la Chaire, a été réalisée à partir d'un questionnaire transmis à 3 489 titulaires de charges publiques. Trente-quatre pourcent d'entre eux ont répondu. Ce sondage visait à obtenir un portrait actuel de la connaissance des règles d'encadrement du lobbyisme et de la façon dont elles sont appliquées au sein des institutions publiques.

Les résultats de cette étude ont été rendus publics au printemps 2013. Il en ressort que :

- la connaissance et l'application des règles encadrant le lobbyisme au Québec sont inégalement réparties entre les paliers de gouvernement;
- la majorité des titulaires de charges publiques affirme être consciente des attentes de la population en matière d'éthique. Les élus et les fonctionnaires reconnaissent également leur responsabilité en ce qui concerne l'encadrement des activités de lobbyisme;
- les changements concrets de comportement sont lents à se matérialiser en dépit des efforts de communication et de sensibilisation entrepris par le Commissaire au lobbyisme du Québec.

« Les changements concrets de comportement sont lents à se matérialiser en dépit des efforts de communication et de sensibilisation entrepris par le Commissaire au lobbyisme du Québec. »

Les résultats de cette étude servent à améliorer les outils d'information du Commissaire au lobbyisme du Québec ainsi qu'à parfaire l'offre d'accompagnement aux titulaires de charges publiques, dans le but de les aider à assurer une saine gestion des communications d'influence dans leur environnement. Conformément à la troisième orientation de son plan stratégique 2010-2013, qui

est de « contribuer à mieux faire comprendre les règles applicables et à les faire évoluer », cette étude permettra d'atteindre précisément l'objectif relatif à l'optimisation des communications au regard des règles applicables.

***Cerner davantage la pratique du lobbyisme et développer une meilleure connaissance du phénomène (plan stratégique 2004, orientation 2) et Contribuer à mieux faire comprendre les règles applicables et à les faire évoluer (plan stratégique 2010, orientation 3)***

La troisième orientation vise à contribuer à mieux faire comprendre les règles et à les faire évoluer. Le plan stratégique de 2010 vise à accentuer la compréhension des règles de la pratique du lobbyisme et à les faire évoluer pour que la transparence et les saines pratiques des communications d'influence soient prises en compte au quotidien, voire en amont des processus décisionnels publics. Le commissaire a privilégié les actions suivantes au cours de la période de référence :

- Favoriser une meilleure compréhension de la Loi et du Code
- Proposer des modifications à la Loi propres à assurer une meilleure application des règles
- Collaborer avec d'autres juridictions chargées de la surveillance du lobbyisme

*Favoriser une meilleure compréhension de la Loi et du Code*

*Donner et publier des avis sur l'exécution, l'interprétation ou l'application de la Loi*

« Conformément à l'article 52 de la Loi, le commissaire a le pouvoir de donner et de publier des avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la Loi, d'un de ses règlements d'application et du Code de déontologie des lobbyistes. »

Conformément à l'article 52 de la Loi, le commissaire a le pouvoir de donner et de publier des avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la Loi, d'un de ses règlements d'application et du Code de déontologie des lobbyistes. Depuis 2002, le commissaire au lobbyisme a publié 12 avis qui viennent préciser la portée de certaines dispositions de la Loi.

1. L'avis n° 2003-01 visait à préciser l'interprétation à donner à l'expression « pour une partie importante » utilisée dans les définitions de lobbyiste d'entreprise et de lobbyiste d'organisation à l'article 3 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Cet avis a été remplacé par l'avis n° 2005-07.
2. L'avis n° 2004-01 concerne l'interprétation de l'expression « autre avantage pécuniaire ».
3. L'avis n° 2005-01 concerne l'interprétation de l'expression « une proposition législative ou réglementaire, résolution, orientation, programme ou plan d'action ».
4. L'avis n° 2005-02 concerne l'interprétation de l'expression « l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation ».
5. L'avis n° 2005-03 concerne l'interprétation de l'expression « l'attribution d'un contrat autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public ».
6. L'avis n° 2005-04 concerne l'interprétation de l'expression « le fait (...) de convenir pour un tiers d'une entrevue avec un titulaire d'une charge publique ».
7. L'avis n° 2005-05 concerne l'interprétation de l'expression « représentations faites dans le cadre de procédures judiciaires ou juridictionnelles ou préalablement à de telles procédures ».
8. L'avis n° 2005-06 vise l'interprétation de l'expression « procédures publiques ou connues du public ».
9. L'avis n° 2005-07 vise à préciser dans quels cas le plus haut dirigeant d'une entreprise ou d'une organisation doit inscrire son entreprise ou son organisation au registre des lobbyistes et qui il doit inscrire. Cet avis remplace l'avis n° 2003-01 relativement à l'interprétation à donner à l'expression « pour une partie importante ».
10. L'avis n° 2009-01 vise à clarifier dans quelles circonstances la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme s'applique aux communications faites par un représentant d'intérêts particuliers appelé à participer aux travaux d'un comité consultatif dont la création est prévue par ou en vertu d'une loi ou résulte de la décision administrative d'une autorité publique visée par la Loi.
11. L'avis n° 2012-01 vise à préciser les informations qui doivent être déclarées au registre des lobbyistes relativement à l'objet des activités de lobbyisme et les renseignements utiles à sa détermination ainsi que les institutions visées par ces activités et la période couverte par celles-ci. Il vise à contrer les déclarations trop générales ou encore les déclarations « passe-partout ».
12. L'avis n° 2012-02 vise à préciser la situation de la personne qui exerce des activités de lobbyisme pour le compte du client d'un collègue ou de toute personne œuvrant au sein de la même firme ou de la même entreprise.

*Proposer des mesures afin d'assurer le respect de la Loi et du Code*

Le commissaire au lobbyisme a multiplié ses interventions au fil des ans pour sensibiliser les titulaires de charges publiques au rôle qu'ils doivent jouer dans l'application de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes. Bien que ces démarches aient donné de bons résultats, force est d'admettre qu'un meilleur respect de la Loi passe nécessairement par une implication accrue des élus et des fonctionnaires.

**« En adoptant la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux<sup>35</sup>, en mars 2010, l'Assemblée nationale a confirmé en quelque sorte le rôle qui incombe aux titulaires de charges publiques des institutions municipales. »**

Les titulaires de charges publiques doivent être en mesure de reconnaître les communications d'influence visées par la Loi et de s'assurer du respect des règles qui en encadrent l'exercice. C'est pourquoi le Commissaire au lobbyisme du Québec est intervenu tant en commission parlementaire qu'auprès des institutions publiques afin que ce rôle soit plus explicitement reconnu. Il est heureux que ces interventions aient porté fruits, notamment relativement aux politiques de gestion contractuelle.

En adoptant la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux<sup>35</sup>, en mars 2010, l'Assemblée nationale a confirmé en quelque sorte le rôle qui incombe aux titulaires de charges publiques des

**« Le commissaire au lobbyisme a soutenu les titulaires de charges publiques municipaux dans l'élaboration de leur politique de gestion contractuelle, en leur proposant notamment des mesures à inclure afin d'atteindre pleinement les objectifs visés par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et le Code de déontologie des lobbyistes. »**

institutions municipales. Rappelons que cette dernière loi a imposé à toutes les municipalités du Québec l'obligation de se doter d'une politique de gestion contractuelle comprenant entre autres des mesures visant à assurer le respect des dispositions de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes.

Le commissaire au lobbyisme a soutenu les titulaires de charges publiques municipaux dans l'élaboration de leur politique de gestion contractuelle, en leur proposant notamment des mesures à inclure afin d'atteindre pleinement les objectifs visés par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et le Code de

déontologie des lobbyistes. Certaines municipalités ont adopté de telles mesures. Le défi pour ces institutions municipales est désormais de les faire connaître et de les mettre pleinement en application.

<sup>35</sup> Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux, L.Q. 2010, chapitre 1.



Bien qu'un premier pas ait été franchi par certaines municipalités dans l'élaboration de leur politique de gestion contractuelle, la majorité des municipalités ne prévoit aucune action concrète et proactive de la part des membres de leur conseil et de leurs employés en cas de défaut par les lobbyistes de respecter la Loi ou le Code de déontologie des lobbyistes. Il subsiste donc toujours, à ce jour, un bon nombre de titulaires de charges publiques œuvrant au sein des institutions municipales qui agissent comme s'ils n'avaient aucun rôle à jouer à l'égard de la Loi.

En 2011, le Secrétariat du Conseil du trésor a produit et mis à la disposition des divers intervenants en gestion contractuelle des ministères et des organismes publics le Coffre à outils pour protéger efficacement l'intégrité des contrats publics, afin de les aider à développer leur capacité à prévenir et à détecter les pratiques qui portent atteinte à l'intégrité des contrats publics. Ce document contient notamment une section sur le rôle du Commissaire au lobbyisme du Québec et sur le cadre normatif régissant les activités de lobbyisme au sein de ces institutions publiques. Une démarche est proposée pour donner aux ministères et organismes publics les moyens d'assurer la meilleure gestion possible des communications d'influence dont ils font l'objet.

**« Bien qu'un premier pas ait été franchi par certaines municipalités dans l'élaboration de leur politique de gestion contractuelle, la majorité des municipalités ne prévoit aucune action concrète et proactive de la part des membres de leur conseil et de leurs employés en cas de défaut par les lobbyistes de respecter la Loi ou le Code de déontologie des lobbyistes. »**

Ce document du Secrétariat du Conseil du trésor dénote une préoccupation certaine pour la bonne gouvernance, l'intérêt public et l'intégrité des processus décisionnels dans l'appareil gouvernemental. Il contribuera assurément à se rapprocher de l'objectif de transparence des activités de lobbyisme. Il reconnaît clairement la responsabilité des titulaires de charges publiques à l'égard de la Loi.

« À titre de gardiens des processus de décisions de nature publique, les titulaires de charges publiques ont la responsabilité de s'assurer que ceux qui cherchent à les influencer respectent leurs obligations. Pour ce faire, ils doivent notamment vérifier si les lobbyistes qu'ils rencontrent sont inscrits au registre des lobbyistes »<sup>36</sup>.

Il doit être souligné que ce document ne vise essentiellement que le processus contractuel, alors que les activités de lobbyisme visées par la Loi englobent également une multitude de décisions autres que celles portant sur l'attribution de contrats. Les principes développés dans ce document s'appliquent toutefois à toutes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques.

---

36 Ibid., p. 25.

Les politiques de gestion contractuelle des municipalités et le Coffre à outils sont des dispositifs de nature à contribuer au respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyingisme et du Code de déontologie des lobbyistes. Cet état de fait témoigne de l'importance de mettre en œuvre des moyens législatifs et communicationnels qui se complètent les uns les autres et qui visent un même objectif : assainir les mœurs politiques et administratives.

*Proposer des modifications législatives propres à assurer une meilleure application des règles*

Le ministre de la Justice a produit en 2007, conformément à ce qui était prévu dans la Loi adoptée en 2002, un rapport sur la mise en œuvre de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes. Il recommandait notamment que des modifications soient apportées à la Loi en vue d'en assurer une meilleure application. Dans un rapport intitulé « Bâtir la confiance » qu'il a produit en 2008, le commissaire au lobbyingisme a également fait ressortir certains constats quant aux limites et aux carences de la Loi et recommandé plusieurs modifications à celle-ci.

En mai 2008, la Commission des finances publiques a tenu des audiences et a procédé à une consultation afin d'entendre le point de vue des personnes intéressées. Elle n'a pu compléter ces travaux en raison du déclenchement d'élections générales à l'automne 2008.

Parmi les difficultés identifiées par le ministre de la Justice et le commissaire au lobbyingisme, et partagées par plusieurs intervenants entendus en commission parlementaire en 2008, notons les suivantes :

- la notion de « partie importante » permettant de qualifier une personne de lobbyiste d'entreprise ou d'organisation;
- l'exemption accordée à certains lobbyistes d'organisation;
- les modalités d'inscription au registre des lobbyistes et les renseignements exigés;
- l'obligation pour les lobbyistes d'obtenir des bichés de signature après vérification de leur identité auprès d'un notaire autorisé;
- le libellé de certains articles et le vocabulaire utilisé;
- le partage des responsabilités entre la conservatrice du registre et le commissaire au lobbyingisme;
- le délai de prescription d'un an pour les poursuites pénales.

Malgré ces constats, aucune modification législative n'a encore été apportée. Depuis 2008, de nouveaux constats sont venus s'ajouter à ceux déjà établis, mettant ainsi en évidence la nécessité d'apporter rapidement des modifications à la Loi. C'est pourquoi, dans ses rapports d'activité pour les exercices financiers 2009-2010 et 2010-2011, le commissaire au lobbyisme a réitéré la nécessité d'apporter des modifications à la Loi, afin d'atteindre pleinement les objectifs de transparence et de saine pratique du lobbyisme.

**« Au cours de l'année 2011-2012, le Commissaire au lobbyisme du Québec a mené une réflexion en profondeur sur la Loi afin d'être en mesure de proposer des modifications législatives aux membres de l'Assemblée nationale. »**

Au cours de l'année 2011-2012, le Commissaire au lobbyisme du Québec a mené une réflexion en profondeur sur la Loi afin d'être en mesure de proposer des modifications législatives aux membres de l'Assemblée nationale.

Dans le cadre de cette réflexion, l'institution a approfondi l'examen des problématiques relatives à son interprétation et à son application et les a documentées. Elle a également travaillé à proposer des solutions pour favoriser une meilleure application de la Loi. Le commissaire et son équipe ont mené une analyse comparative des lois canadiennes encadrant le lobbyisme au regard de certaines problématiques. Ils ont en outre effectué une évaluation de plusieurs pistes de solution et identifié celles qui leur apparaissent les plus appropriées pour répondre aux objectifs de la Loi.

**« Le résultat de cette réflexion a mené au dépôt, le 9 mai 2012, d'un important rapport du commissaire au lobbyisme à l'intention des membres de l'Assemblée nationale dans lequel il formule 105 recommandations d'amélioration de la Loi et soumet une proposition de rédaction d'une nouvelle loi incorporant l'ensemble de ses recommandations. »**

Le résultat de cette réflexion a mené au dépôt, le 9 mai 2012, d'un important rapport du commissaire au lobbyisme à l'intention des membres de l'Assemblée nationale dans lequel il formule 105 recommandations d'amélioration de la Loi et soumet une proposition de rédaction d'une nouvelle loi incorporant l'ensemble de ses recommandations.

Les modifications proposées dans le rapport ont pour objectifs :

- de simplifier, de clarifier et d'apporter des précisions à la Loi;
- de rétablir l'équilibre quant aux obligations des divers groupes d'influence;
- de permettre une application plus uniforme et plus complète de la Loi par tous les acteurs;
- de fournir au commissaire au lobbyisme quelques outils complémentaires pour lui permettre de remplir plus efficacement son mandat.

Afin de faciliter l'application et la compréhension de la Loi, le commissaire au lobbyisme a recommandé notamment :

- de revoir plusieurs dispositions de la Loi afin de mieux distinguer les décisions visées, de préciser certaines exclusions et de retirer certains termes ambigus ainsi que de revoir les définitions des trois types de lobbyistes;
- de supprimer la référence à la notion de partie importante pour déterminer si une personne exerçant des activités de lobbyisme doit être considérée comme un lobbyiste d'entreprise ou d'organisation;
- de prévoir que la personne qui exerce des fonctions habituellement réservées à un titulaire d'une charge publique ou qui accompagne celui-ci dans le processus décisionnel soit considérée être un titulaire d'une charge publique;
- de prévoir que sont exclus de l'application de la Loi les commentaires et les observations faits lors de rencontres fortuites ou imprévisibles ou lors d'un rassemblement public;
- d'exclure les communications faites pour l'obtention d'un contrat comportant une dépense de 1 000 \$ et moins.

Afin de favoriser un meilleur équilibre entre les divers groupes d'influence et la légitimité des activités de lobbyisme, le commissaire a recommandé notamment :

- de préciser que la Loi s'applique aux coalitions et aux consortiums;
- d'assujettir un plus grand nombre d'organisations à but non lucratif tout en prévoyant une exclusion pour les représentations faites par un lobbyiste d'organisation pour l'obtention d'une subvention, d'un prêt ou d'une autre forme d'aide financière d'un montant de 5 000 \$ et moins.

Comme cela a été mentionné, le registre des lobbyistes est l'outil par lequel se concrétise la transparence des activités de lobbyisme. Afin que le registre donne un portrait réel et transparent des activités de lobbyisme, le commissaire a recommandé :

- de simplifier les modalités d'inscription et d'alléger le processus tout en respectant les normes minimales de sécurité;
- de prévoir que chaque lobbyiste est responsable de son inscription au registre;
- d'établir comme principe que les activités de lobbyisme doivent être déclarées avant d'être exercées;
- de revoir les renseignements qui doivent être déclarés;
- d'exiger des lobbyistes un bilan trimestriel de leurs activités de lobbyisme pouvant être effectué en ligne à partir des renseignements apparaissant dans leur déclaration;
- de permettre au commissaire d'exiger qu'un lobbyiste apporte des corrections au registre, sous peine d'une sanction administrative pécuniaire;
- de lui transférer la responsabilité de tenir le registre des lobbyistes, selon le modèle qui existe généralement dans les autres juridictions canadiennes.

Le commissaire a proposé l'ajout à la Loi d'un certain nombre d'interdictions. Il a recommandé notamment :

- d'interdire les activités de lobbyisme entre la publication d'un appel d'offres public et l'octroi du contrat;
- d'interdire les activités de lobbyisme relatives à la nomination des personnes désignées par l'Assemblée nationale et des juges;
- de prévoir qu'un titulaire d'une charge publique en fonction ne peut exercer des activités de lobbyisme auprès de l'institution publique dans laquelle il exerce sa charge ou auprès d'une autre institution publique avec qui il a des rapports officiels, directs et importants;
- de prévoir des règles d'après-mandat pour le personnel d'encadrement des institutions publiques, pour les membres de l'Assemblée nationale ou d'un conseil municipal non visé actuellement.

Afin d'atteindre les objectifs de la Loi et d'assurer le respect de la Loi et du Code, le commissaire au lobbyisme a recommandé notamment :

- de permettre l'imposition de sanctions administratives pécuniaires;
- de hausser le montant des amendes et de prévoir des amendes plus élevées pour certaines infractions commises délibérément;
- de prévoir une infraction pour la personne qui incite un lobbyiste à contrevenir à la Loi ou au Code, ainsi qu'une amende plus élevée lorsque la personne est en position d'autorité;
- de prévoir une infraction pour toute personne qui affirme faussement à un titulaire d'une charge publique être inscrite au registre des lobbyistes;
- de prévoir une infraction pour toute personne qui, dans le cadre d'un appel d'offres ou de l'attribution d'un contrat, affirme faussement avoir respecté la Loi ou le Code. Lorsque l'infraction a été commise par un dirigeant ou un membre d'un conseil d'administration, l'entreprise ou l'organisation perdrait le droit d'obtenir, pour une période de cinq ans, un contrat de l'institution publique à qui la fausse déclaration a été faite;
- de porter de un an à trois ans le délai de prescription pour les sanctions pénales;
- de lui permettre de prendre ses propres poursuites;
- de lui permettre de porter à l'attention des lobbyistes et des titulaires de charges publiques les éléments qu'il a pu constater lors d'une inspection, d'une vérification ou d'une enquête et, s'il y a lieu, de formuler des recommandations d'amélioration;
- de prévoir la possibilité de déposer à l'Assemblée nationale un rapport faisant état de manquements à la Loi ou au Code;
- de reconnaître le rôle des titulaires de charges publiques et de prévoir qu'un lobbyiste doit répondre avec exactitude et sans restriction à toute demande d'un titulaire d'une charge publique qui vérifie s'il est inscrit au registre des lobbyistes.

*Collaborer avec d'autres juridictions chargées de la surveillance du lobbyisme et avec d'autres organisations intéressées par le phénomène*

Les échanges et la collaboration avec d'autres juridictions chargées de la surveillance du lobbyisme permettent de mieux comprendre le phénomène et de le situer dans une perspective comparative. Le commissaire au lobbyisme n'hésite pas à partager son expérience, son expertise et ses pratiques avec les administrations comparables au Canada ainsi qu'avec les organisations locales ou étrangères intéressées par l'encadrement des activités de lobbyisme. Au cours de la période de référence, le commissaire au lobbyisme a participé à un certain nombre d'activités allant en ce sens.

**« Le commissaire au lobbyisme n'hésite pas à partager son expérience, son expertise et ses pratiques avec les administrations comparables au Canada ainsi qu'avec les organisations locales ou étrangères intéressées par l'encadrement des activités de lobbyisme. »**

*Maintien des relations avec les homologues fédéral et provinciaux*

Le commissaire au lobbyisme maintient ses relations avec les homologues fédéral et provinciaux, notamment par la participation annuelle à la Conférence des registraires et des commissaires au lobbyisme du Canada et par le partage d'expériences et d'expertises sur un forum d'échanges.

### **Conférence des registraires et des commissaires au lobbyisme du Canada**

| VILLE HÔTE | ANNÉE |
|------------|-------|
| Toronto    | 2007  |
| Québec     | 2008  |
| Victoria   | 2009  |
| St-John's  | 2010  |
| Edmonton   | 2011  |
| Toronto    | 2012  |
| Québec     | 2013  |

*Participation aux activités du Council on Government Ethics Laws (COGEL)*

Le COGEL est un 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. Afin de documenter la pratique du lobbyisme dans d'autres juridictions nord-américaines et de dégager les tendances relatives à son encadrement légal, le commissaire au lobbyisme participe à la conférence annuelle du COGEL.

### ***Council on Government Ethics Laws***

| <b>VILLE HÔTE</b>               | <b>ANNÉE</b> |
|---------------------------------|--------------|
| Victoria (Colombie-Britannique) | 2007         |
| Chicago (Illinois)              | 2008         |
| Scottsdale (Arizona)            | 2009         |
| Nashville (Tennessee)           | 2011         |
| Columbus (Ohio)                 | 2012         |
| Québec (Québec)                 | 2013         |

La dernière conférence annuelle de COGEL a eu lieu à Québec du 8 au 11 décembre 2013. Le Commissaire au lobbyisme du Québec, le Directeur général des élections, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie ainsi que la Commission d'accès à l'information ont été les hôtes de cette importante conférence qui a réuni près de 300 délégués.

Le commissaire au lobbyisme, M<sup>e</sup> François Casgrain, fait partie, depuis décembre 2012, du conseil d'administration de COGEL.

#### *Participation à des travaux de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)*

En juin 2007, le commissaire au lobbyisme a été invité à participer comme personne-ressource à une séance spéciale sur le lobbying du Groupe d'experts sur les conflits d'intérêts de la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE sur le thème Renforcer la transparence et la responsabilité. Cette séance spéciale, tenue au siège social de l'OCDE à Paris, a réuni une cinquantaine de participants,

dont des délégués de plusieurs pays membres ainsi que ceux d'organismes internationaux, dont le Conseil de l'Europe, l'Organisation des États américains et la Banque mondiale.

**« En juin 2013, le commissaire au lobbyisme a été invité à participer au forum de l'OCDE sur la transparence et l'intégrité des activités de lobbying qui s'est tenu au siège social de l'OCDE à Paris. »**

En juin 2013, le commissaire au lobbyisme a été invité à participer au forum de l'OCDE sur la transparence et l'intégrité des activités de lobbying qui s'est tenu au siège social de l'OCDE à Paris.

Cet événement a notamment réuni 76 intervenants de 22 pays préoccupés par l'intégrité dans le secteur public. Intitulé « Comment regagner la confiance? », ce forum s'est intéressé aux questions suivantes :

- Création de règles et de balises : comment concilier l'encadrement rigoureux du lobbying avec le bon fonctionnement et l'accessibilité des administrations publiques?



- Gouvernement ouvert du 21<sup>e</sup> siècle : quel degré de transparence à privilégier dans les pratiques du lobbying?
- Intégrité dans la prise de décision publique : quelles balises pour renforcer la confiance du public?
- Conformité et application : comment faire une réalité de la transparence et de l'intégrité en matière de lobbying?

#### *Participation à des travaux de l'Assemblée nationale française*

En avril 2008, le commissaire au lobbying a collaboré aux travaux de la délégation spéciale du Bureau de l'Assemblée nationale française chargée de la question des groupes d'intérêt. Intéressée par les règles de transparence et d'éthique pouvant être appliquées aux activités de lobbying des groupes d'intérêt au sein de l'Assemblée nationale française, la délégation a invité le commissaire au lobbying à partager son expertise.

Le commissaire au lobbying a également participé à une série de rencontres à Paris et à Bruxelles avec des représentants de différentes institutions européennes. Il a ainsi discuté avec des officiers du Parlement européen, de la Commission européenne et de l'OCDE.

#### *Participation à une mission au Sénat américain*

À l'invitation de M<sup>me</sup> Pamela B. Gavin, directrice du Secrétariat du Sénat des États-Unis, le commissaire au lobbying s'est rendu à Washington en février 2009 à titre d'expert pour échanger de l'information sur l'éthique et les lois encadrant les activités de lobbying. Cette mission de deux jours aura permis au commissaire au lobbying de rencontrer de nombreux représentants du Sénat et de la Chambre des représentants et d'approfondir ses connaissances sur l'éthique et l'encadrement du lobbying au sein des deux chambres du Congrès américain.

#### *Participation du commissaire au lobbying à la Commission Bastarache*

En raison de son expertise en matière d'encadrement des communications d'influence, le commissaire au lobbying a été invité, le 20 octobre 2010, à soumettre ses réflexions sur le processus de sélection et de nomination des juges, dans le cadre de la Commission Bastarache. Il a insisté sur le fait que le processus de sélection et de nomination doit se faire de manière indépendante et offrir des garanties d'impartialité, d'équité et d'objectivité dans l'évaluation des candidats. Selon lui, la sélection doit se faire sur la base de critères prédéterminés et pertinents à la fonction, et ce, pour favoriser le choix des meilleurs candidats.

Pour le commissaire au lobbyisme, l'augmentation du nombre de décideurs impliqués dans la nomination des juges risque de faire croire que le processus est politisé. À ce sujet, le commissaire au lobbyisme indiquait que « plus le cercle des décideurs est élargi, plus les risques sont grands du bris de confidentialité [...] ». Selon lui, la confidentialité est importante lors de la sélection et de la nomination des juges. Elle doit exister afin de mettre les nominations à l'abri d'influences pouvant provenir de l'extérieur du processus.

*Participation du commissaire au lobbyisme au Colloque de Transparency International France*

Le commissaire au lobbyisme a prononcé une allocution à l'occasion du colloque organisé par Transparency International France et intitulé « Moralisation de la vie publique : quelle contribution peut apporter le Parlement? » qui a eu lieu à Paris le 25 octobre 2012. L'allocution du commissaire s'intitulait « déontologie parlementaire : l'exemple de l'encadrement du lobbyisme au Québec » et abordait la contribution que le Parlement et les différents acteurs qui y exercent leurs activités peuvent apporter en matière d'encadrement du lobbyisme et de déontologie parlementaire.

En marge de sa participation au colloque de Transparency International France, le commissaire au lobbyisme a rencontré plusieurs personnes qui s'intéressent de près aux questions de la transparence, de l'éthique et du lobbyisme, notamment avec des représentants du Sénat français.

***Développer une organisation performante en appui sur son personnel et sur les valeurs qui guident l'Administration publique (plan stratégique 2004, orientation 4) et  
Valoriser l'engagement, la qualité et le savoir-faire du personnel (plan stratégique 2010, orientation 4)***

L'organisation mise sur la qualité et la polyvalence de ses ressources humaines pour favoriser le développement d'une expertise de pointe. L'actualité rappelle régulièrement la place des valeurs dans

« Convaincu que sa performance est grandement tributaire de la qualité et de la mobilisation de son personnel, le Commissaire au lobbyisme du Québec accorde une grande importance à la cohérence, la communication interne et la collaboration. »

la gestion des affaires publiques. Le Commissaire au lobbyisme du Québec doit faire respecter la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme; conséquemment, son personnel doit adopter un comportement exemplaire et mettre l'éthique au cœur de ses préoccupations.

Convaincu que sa performance est grandement tributaire de la qualité et de la mobilisation de son personnel, le Commissaire au lobbyisme du Québec accorde une grande importance à la

cohérence, la communication interne et la collaboration. Pour favoriser l'engagement et une plus grande mobilisation du personnel, il est important de maintenir et de développer un milieu de travail stimulant en privilégiant le transfert des connaissances et la polyvalence du personnel.

## *Effectifs*

Le personnel du Commissaire au lobbying du Québec est nommé conformément à la Loi sur la fonction publique. Les effectifs en place au 31 mars 2013 étaient de 31.

### ***Évolution des effectifs***

| <b>ANNÉE</b>     | <b>NOMBRE D'EFFECTIFS EN<br/>PLACE AU 31 MARS</b> | <b>REPRÉSENTATION<br/>FÉMININE</b> | <b>MOINS DE 35 ANS</b> |
|------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------|------------------------|
| <b>2002-2003</b> | 11                                                | 6                                  | 0                      |
| <b>2003-2004</b> | 23                                                | 13                                 | 4                      |
| <b>2004-2005</b> | 22                                                | 13                                 | 5                      |
| <b>2005-2006</b> | 23                                                | 14                                 | 3                      |
| <b>2006-2007</b> | 25                                                | 16                                 | 8                      |
| <b>2007-2008</b> | 25                                                | 16                                 | 10                     |
| <b>2008-2009</b> | 25                                                | 18                                 | 7                      |
| <b>2009-2010</b> | 29                                                | 17                                 | 10                     |
| <b>2010-2011</b> | 29                                                | 21                                 | 10                     |
| <b>2011-2012</b> | 30                                                | 22                                 | 9                      |
| <b>2012-2013</b> | 31                                                | 19                                 | 9                      |

## *Ressources humaines*

### *Plan de développement des ressources humaines*

La Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre oblige tout employeur à consacrer à la formation de sa main-d'œuvre au moins 1 % de sa masse salariale. Le Commissaire au lobbying du Québec respecte cette obligation en consacrant en moyenne 1,17 % de sa masse salariale à la formation et au développement des compétences des membres de son personnel.

### *Mesures pour assurer la qualité de vie au travail et l'efficacité des services*

L'instauration de mesures et de moyens visant à favoriser la conciliation travail-famille, tout en assurant le maintien, voire l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services, a été une considération au cœur des préoccupations de l'organisation. Les programmes existants d'horaire variable et d'aménagement du temps de travail, ainsi que l'expérimentation de plages de télétravail dans certaines situations particulières, ont permis de favoriser la conciliation travail-famille.

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

En sa qualité de personne désignée par l'Assemblée nationale du Québec, le commissaire au lobbying est indépendant de l'Administration gouvernementale. Il adopte toutefois des règles de gestion semblables à celles qui s'appliquent dans l'Administration publique. Conformément à l'article 35 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying, le commissaire au lobbying prépare chaque année ses prévisions budgétaires et les soumet au Bureau de l'Assemblée nationale qui les approuve avec ou sans modifications.

**Sommaire des crédits octroyés au  
Commissaire au lobbying du Québec par année financière**

|                      | TOTAL DES<br>CRÉDITS | RÉMUNÉRATION | %  | FONCTIONNEMENT | %  | DÉPENSES<br>DE NATURE<br>ADMINISTRATIVE | %  |
|----------------------|----------------------|--------------|----|----------------|----|-----------------------------------------|----|
| <b>2008<br/>2009</b> | 2 691 400 \$         | 1 999 200 \$ | 73 | 732 200 \$     | 27 | 507 200 \$                              | 19 |
| <b>2009<br/>2010</b> | 2 955 300 \$         | 2 199 200 \$ | 73 | 816 100 \$     | 27 | 529 100 \$                              | 18 |
| <b>2010<br/>2011</b> | 2 921 800 \$         | 2 234 200 \$ | 75 | 757 600 \$     | 25 | 460 100 \$                              | 16 |
| <b>2011<br/>2012</b> | 2 909 700 \$         | 2 250 500 \$ | 76 | 719 200 \$     | 24 | 432 500 \$                              | 15 |
| <b>2012<br/>2013</b> | 3 038 200 \$         | 2 395 700 \$ | 77 | 712 500 \$     | 23 | 430 300 \$                              | 14 |

Le budget de dépenses de nature administrative a diminué de 76 900 \$ par rapport à l'exercice financier 2008-2009. Pendant la même période, le volume d'activités auquel a dû faire face l'institution a fortement augmenté. Ainsi :

- le nombre de signalements conduisant à une vérification ou à une enquête a augmenté de 500 % depuis 2009;
- le nombre de demandes de renseignements a augmenté de 60 % au cours de la seule année 2012-2013;
- le nombre de demandes de formation a augmenté de 80 % depuis deux ans;
- le nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes a triplé entre 2009 et 2013, passant de

1 230 à 3 654; ce nombre dépassera assurément les 5 000 à la fin de l'année financière 2013-2014.

À ces chiffres, il faut ajouter, pour l'exercice 2012-2013, les 552 activités de surveillance et de contrôle, dont 269 découlant directement de l'actualité. Il s'agit d'une augmentation de 34 % par rapport à l'exercice précédent.

Face à cette situation, l'institution a déjà posé des gestes concrets afin d'optimiser les processus opérationnels et de gestion, dans tous les secteurs d'activité de l'organisation. Les effets de la révision de certains processus majeurs se font déjà sentir et l'institution poursuit les efforts en ce sens afin que les stratégies d'intervention et les façons de faire répondent au mieux aux exigences du moment.

Il faut cependant se rendre à l'évidence que cela ne suffit pas et les budgets de dépenses devront assurément être ajustés afin que le commissaire au lobbyisme soit en mesure d'assumer pleinement son mandat.

## CONCLUSION

### Une loi plus pertinente que jamais!

À la lumière du travail de sensibilisation, de persuasion et de contrôle accompli par le Commissaire au lobbyisme du Québec, quel bilan peut-on dresser de l'intégration de la culture de transparence et d'éthique par les lobbyistes, les titulaires de charges publiques et les citoyens depuis l'adoption de la Loi en 2002?

**« Encore trop d'activités de lobbyisme ne sont pas déclarées au registre des lobbyistes et s'effectuent, en conséquence, en contravention de la Loi. Un grand nombre de lobbyistes ignore encore, volontairement ou non, leurs obligations devant la Loi. »**

En dépit des efforts soutenus du Commissaire au lobbyisme pour faire connaître et respecter la Loi, la culture de transparence est loin d'être pleinement intégrée par les lobbyistes, car le nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes ne reflète pas encore l'ampleur des activités de lobbyisme menées au Québec. Encore trop d'activités de lobbyisme ne sont pas déclarées au registre des lobbyistes et s'effectuent, en conséquence, en contravention de la Loi. Un grand nombre de

lobbyistes ignore encore, volontairement ou non, leurs obligations devant la Loi. Rappelons que la Loi établit le droit de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions publiques.

Les activités de sensibilisation, de vérification et d'enquêtes menées par le Commissaire au lobbyisme du Québec ont contribué à la progression importante des inscriptions au registre des lobbyistes au cours des dernières années.

**« Pour leur part, les titulaires de charges publiques demeurent encore trop souvent attentistes au regard du rôle qu'ils ont à jouer pour assurer le respect de la Loi. »**

Pour leur part, les titulaires de charges publiques demeurent encore trop souvent attentistes au regard du rôle qu'ils ont à jouer pour assurer le respect de la Loi. Étonnamment, les deux sondages effectués pour le compte du Commissaire au lobbyisme du Québec par la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires

dénotent clairement un écart substantiel entre la perception du rôle que les titulaires de charges publiques estiment devoir jouer pour assurer le respect de la Loi et les gestes qu'ils posent pour gérer efficacement les communications d'influence. De toute évidence, le Commissaire au lobbyisme du Québec devra poursuivre intensément ses activités de sensibilisation et de formation auprès des titulaires de charges publiques pour assurer une meilleure intégration des objectifs de transparence de la Loi.

Du côté des citoyens, on remarque que leur connaissance de la Loi et de la mission du Commissaire au lobbyisme du Québec progresse lentement. Toutefois, l'intérêt croissant que les médias accordent depuis les dernières années à l'application de la Loi et au registre des lobbyistes explique probablement en bonne partie l'augmentation de 47 % des demandes de renseignements formulées par les citoyens au cours de l'année 2011-2012, par rapport à la précédente année. Le contexte médiatique aidant, cette augmentation témoigne d'un éveil croissant des citoyens à l'égard de leur droit de savoir qui tente d'influencer leurs institutions.

**« ...l'intérêt croissant que les médias accordent depuis les dernières années à l'application de la Loi et au registre des lobbyistes explique probablement en bonne partie l'augmentation de 47 % des demandes de renseignements formulées par les citoyens au cours de l'année 2011-2012, par rapport à la précédente année. »**

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 degré de 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 débats et favorisent la reddition de comptes.

À l'instar de plusieurs États démocratiques du monde, le Québec traverse une grave crise de confiance à l'égard de ses institutions publiques. Nous vivons à une époque où des choix de société importants doivent être faits et où les citoyens ont des attentes élevées en ce qui concerne l'intégrité et l'honnêteté des décideurs publics. Dans ce contexte, la transparence et l'éthique apparaissent comme plus pertinentes que jamais. À l'heure où il faut repenser certaines pratiques et trouver des solutions pour restaurer la confiance des citoyens, il importe que l'État québécois continue de miser sur l'adoption et l'approfondissement de règles et de mesures favorisant le respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

**« À l'instar de plusieurs États démocratiques du monde, le Québec traverse une grave crise de confiance à l'égard de ses institutions publiques. Nous vivons à une époque où des choix de société importants doivent être faits et où les citoyens ont des attentes élevées en ce qui concerne l'intégrité et l'honnêteté des décideurs publics. »**

**« À une époque où le Québec désire renforcer les normes relatives à l'intégrité, la saine démocratie et la bonne gouvernance, le commissaire au lobbying considère essentiel que soient apportées rapidement des modifications à l'actuelle Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying. »**

À une époque où le Québec désire renforcer les normes relatives à l'intégrité, la saine démocratie et la bonne gouvernance, le commissaire au lobbying considère essentiel que soient apportées rapidement des modifications à l'actuelle Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying. Pour le commissaire, les membres de l'Assemblée nationale réaffirmeraient ainsi l'importance qu'ils accordent aux enjeux visés par la législation qui encadre les activités de lobbying et les valeurs qu'elle véhicule.





Commissaire au lobbyisme du Québec  
70, rue Dalhousie  
Bureau 220  
Québec (Québec) G1K 4B2  
Téléphone : 418 643-1959  
Sans frais : 1 866 281-4615  
[commissaire@commissairelobby.qc.ca](mailto:commissaire@commissairelobby.qc.ca)  
[www.commissairelobby.qc.ca](http://www.commissairelobby.qc.ca)