



Institut d'éthique appliquée



# **La responsabilisation des titulaires de charges publiques en lien avec le lobbyisme**

**Jean-Patrice Desjardins**

Sous la direction de Luc Bégin,

Yves Boisvert et Steve Jacob

**Présenté au commissaire au lobbyisme du Québec**

Institut d'éthique appliquée (IDÉA)

Université Laval

Avril 2007

## Table des matières

1. Introduction .....	3
Des approches réactives .....	4
Une approche responsabilisante .....	5
2. Classification des tendances en régulation des activités de lobbyisme.....	9
Responsabilisation du titulaire de charges publiques.....	11
Responsabilisation par la sensibilisation.....	14
Divulgateion active .....	16
Devoir de dénoncer en misant sur la responsabilisation .....	18
Dénonciation des lobbyistes.....	19
Processus de plainte .....	20
Processus de plainte avec ouverture au dialogue .....	21
Autorégulation des lobbyistes .....	23
Diffusion publique des groupes de pression .....	24
3. Responsabilisation des titulaires de charges publiques en lien avec les activités de lobbyisme : les aménagements proposés .....	26
3.1. Modèle de responsabilisation des titulaires de charges publiques en matière de communication d'influence.....	26
3.1.1 Reconnaître la communication d'influence et savoir identifier les activités de lobbyisme .....	26
3.1.2 Assurer la conservation de l'information sur les activités de lobbyisme afin de pouvoir en rendre compte publiquement au besoin.....	27
3.1.3 Souscrire aux objectifs de la loi .....	28
3.2 Rôle du commissaire au lobbyisme en matière de responsabilisation dans un contexte de communication d'influence.....	29
3.2.1 Rôle de coordination du dossier de la responsabilisation en matière de communication d'influence.....	29
3.2.1.1 Formuler une stratégie de valorisation de la participation des agents publics .....	29
3.2.1.2 Sensibiliser et former les titulaires de charges publiques (et lobbyistes) en matière de communication d'influence.....	30
3.2.1.2.1 Rappel de l'importance des valeurs communes.....	31
3.2.1.2.3 Développer des mécanismes de reddition de comptes pour titulaires de charges publiques .....	32
3.2.1.2.3.1 Fournir aux titulaires un cadre de conservation de l'information sur les activités de lobbyisme .....	33
3.2.1.2.3.2 Fournir aux titulaires un signalement inverse .....	33
3.2.1.2.3.3 Diffuser publiquement les activités d'influence.....	34
3.2.2. Rôle de conseil auprès des titulaires .....	34
3.2.3 Rôle d'enquête et de contrôle des lobbyistes .....	35

## 1. Introduction<sup>1</sup>

Notre mandat est de suggérer des aménagements à la situation actuelle des titulaires de charges publiques au Québec dans leurs relations avec les lobbyistes. Il s'agit ici de proposer des moyens permettant aux titulaires de charges publiques de se protéger contre les risques de conflits d'intérêts et d'éviter les zones à risques en matière de communication d'influence.

Conséquemment, le présent document cible précisément la responsabilisation des titulaires de charges publiques, et non la responsabilisation des lobbyistes.

Nous présenterons d'abord une synthèse des principales tendances en matière de régulation de l'activité de communication d'influence afin d'en dégager des éléments porteurs pour le Québec. Nous reprendrons des éléments issus de la conclusion du document final<sup>2</sup> de la première phase de notre présent mandat auprès du commissaire au lobbyisme du Québec. Ici, nous regrouperons les mécanismes existants selon une dizaine de thèmes qui nous semblent porteurs d'éléments constituant pour le développement d'un mode de responsabilisation des titulaires de charges publiques en lien avec des lobbyistes.

Parmi ces mécanismes, plusieurs seront évacués parce qu'ils sont axés sur une logique de la dénonciation, de la plainte ou de la divulgation, et la plupart du temps axés sur la régulation des lobbyistes, et non des titulaires de charges publiques. Nous ne retiendrons que les mécanismes pouvant répondre d'une approche inspirée du concept de reddition de comptes. Nous clarifierons alors le concept de reddition de comptes.

Enfin, nous proposerons une série d'aménagements permettant de bâtir un modèle de responsabilisation des titulaires de charges publiques en lien avec le lobbyisme. Ce modèle repose sur des valeurs et est en lien avec le processus de reddition de comptes.

---

<sup>1</sup> L'utilisation du masculin ne vise qu'à alléger le texte.

<sup>2</sup> Jean-Patrice DESJARDINS, sous la direction de Luc Bégin, Yves Boisvert et Steve Jacob, 15 décembre 2006, *Analyse comparée sommaire du rôle des titulaires de charges publiques dans les activités de lobbyisme*, document préparé par l'Institut d'éthique appliquée (IDEA), Université Laval

## ***Des approches réactives***

Notre classification des tendances en matière de régulation des activités de lobbyisme demande une exploration de certains concepts : la dénonciation, la plainte, la divulgation, puis la reddition de comptes. Pour éclaircir les trois premiers concepts, nous nous inspirons de l'approche de Diane Girard<sup>3</sup>.

D'abord, la dénonciation s'inscrit dans une situation où l'individu constate un manquement à des règles, des lois ou des normes formelles ou communément admises. La dénonciation prend habituellement la forme d'une accusation. Elle survient généralement dans un contexte où le bien et le mal sont clairement définis et où le dénonciateur estime que la ligne entre ceux-ci a été nettement franchie.

Il faut distinguer la plainte de la dénonciation. Le phénomène de dénonciation existe lorsqu'une personne met en évidence une situation qui affecte ou peut affecter d'autres personnes comme par exemple, le public, les clients ou des collègues de travail. En d'autres mots, la personne qui dénonce n'est pas personnellement touchée par le danger, l'illégalité ou la situation dénoncée et, en ce sens, son intérêt est indirect. Mais dans le cas de la plainte, l'action vise la réparation (argent, changement de situation) d'un dommage causé à la personne qui fait la plainte. C'est la personne qui se plaint qui se sent lésée.

De son côté, la divulgation relève davantage d'une dynamique de gestion dans une optique d'amélioration. La divulgation est une communication, habituellement faite aux personnes concernées, qui vise la qualité des produits, des services et des rapports envers les clients, la population et les divers partenaires et parties prenantes. Conséquemment, la divulgation est vue comme un signalement de l'existence d'un problème au plan administratif.

Ces trois concepts partagent un point en commun du fait qu'ils s'actualisent en aval de situations problématiques. Selon le type de situation problématique, une personne choisira de dénoncer, de divulguer ou de faire une plainte. Comme nous le verrons, plusieurs mécanismes de régulation de l'activité de communication d'influence relèvent de cette approche réactive.

---

<sup>3</sup> Diane GIRARD, 2006, *Dénonciation, dialogue, divulgation, et désaccord : Typologie des mécanismes de recours à des tierces parties en contexte organisationnel*, Association des praticiens en éthique du Canada, <http://www.epac-apec.ca/documents/FRA9-Denonciation-TableauTypologie.pdf>, page consultée le 2 mars 2007

Notre approche se veut plutôt proactive, justement pour éviter ces situations de dénonciation, de divulgation et de plainte qui, nécessairement, suscitent des effets pervers, entachent l'image de l'organisation et la confiance des citoyens envers l'état.

Dans cet esprit, nous souhaitons proposer au commissaire au lobbyisme un modèle préventif et proactif où la reddition de comptes prend une place prépondérante.

### ***Une approche responsabilisante***

Afin de bien cerner l'approche proactive que nous favorisons pour la régulation de la communication d'influence au Québec, nous devons clarifier le concept de reddition de comptes. Nous croyons que ce concept peut contribuer fortement au renouveau du rôle des titulaires de charges publiques dans la régulation du lobbyisme. Conséquemment, une plus grande responsabilisation de ces derniers implique la mise en œuvre de mécanismes de reddition de comptes.

La façon la plus commune de situer le concept de reddition de comptes est de le présenter dans un contexte large, soit celui de la responsabilité ministérielle. Un bon exemple de ce processus est celui du système démocratique canadien, qui inclut la responsabilité ministérielle de rendre compte<sup>4</sup>. À la tête d'une chaîne hiérarchique, les ministres doivent rendre compte des actions des fonctionnaires devant le Parlement ou devant le public et les médias. Dans cette définition, la reddition de comptes se situe donc dans un rapport de hiérarchie. Or cette définition de la reddition de comptes s'applique difficilement au contexte du lobbyisme.

Une autre conception de la reddition de comptes s'inscrit dans une optique de qualité et de gestion par résultats. Cette formule a d'ailleurs été adoptée par la fonction publique québécoise durant la dernière décennie. Le cadre de gestion<sup>5</sup> mis de l'avant est axé sur l'atteinte de résultats, sur le respect du principe de transparence et sur une responsabilité accrue de l'administration

---

<sup>4</sup> Pour en savoir plus sur ce sujet: Peter AUCOIN et Mark D. JARVIS, 2005, *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : un cadre de réforme*, École de la fonction publique du Canada

<sup>5</sup> *Cadre de gestion de l'administration publique*, Conseil du Trésor du Québec, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/modernisation/performance.asp>, page consultée le 20 mars 2007

publique devant l'Assemblée nationale, et les gestionnaires ont la responsabilité de rendre compte de leurs actions.

Cette responsabilité accrue exige une adaptation des façons de faire permettant une restructuration de l'échange et de la circulation de l'information au sein d'une organisation, le recours à ses ressources internes pour mieux documenter les besoins et les attentes de la clientèle, le partage par le personnel de la vision et des objectifs de l'organisation et, enfin, la reddition de comptes. Ces activités touchent les gestionnaires et exigent d'eux des habiletés et de grands réflexes de communication. Cette approche de la reddition de comptes repose sur des valeurs communes partagées :

Dans des contextes moins formels, la reddition de comptes est plus efficace dans la mesure où les parties en jeu se sentent individuellement et collectivement comptables et ont des valeurs fondamentales communes de professionnalisme, d'honnêteté et d'intégrité. Le cas échéant, se sentir responsable, décrit aussi parfois comme le fait de se sentir partie prenante, est la clé de la reddition de comptes comme incitatif approprié. Les partenariats et alliances spontanés et les relations redditionnelles du même ordre seront probablement plus efficaces si ces valeurs sont partagées par toutes les parties à l'entente.<sup>6</sup>

Avec cette approche axiologique de la reddition de comptes, une personne doit défendre ses actes et ses décisions sur la base de valeurs, non pas personnelles, mais des valeurs communes partagées par les membres de la collectivité à laquelle il appartient. Le partage des valeurs constitue par conséquent un aspect fondamental, et un important travail d'identification, de clarification et, surtout, d'appropriation doit être effectué.

Par ailleurs, il ne faut pas uniquement voir la reddition de comptes comme l'acte de rendre compte des résultats, d'expliquer ses actions. Le champ de la reddition de comptes doit être plus large et permettre de rendre compte des moyens utilisés pour arriver aux résultats :

(...) il ne faut pas sous-estimer l'importance des valeurs du secteur public que sont l'application régulière de la loi et les règles et l'équité dans la façon dont les résultats sont atteints. Obtenir des résultats au détriment de ces valeurs n'est pas acceptable.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> *La reddition de comptes dans le secteur public : vers une modernisation*, janvier 1998, Conseil du Trésor du Canada et Bureau du Vérificateur général du Canada, [http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/oagtbs\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/oagtbs_f.asp), page consultée le 2 mars 2007, page 8

<sup>7</sup> *Ibid.*, page 11

Comme nous l'avons mentionné la reddition de comptes est un processus qui se fait en amont et, dans une perspective préventive, fait appel au jugement du titulaire de charges publiques. Il s'agit donc d'une forme de reddition de comptes positive, faisant appel au jugement du titulaire de charges publiques, et non simplement une forme de contrôle a posteriori des actions des titulaires.

Cette définition nous indique donc que les titulaires de charges publiques devraient être en mesure de répondre de leurs actions et décisions en matière de communication d'influence, et qu'ils devraient être en mesure d'expliquer celles-ci en fonction des valeurs communes partagées.

Dans le contexte gouvernemental de la communication d'influence, trois valeurs<sup>8</sup> centrales devraient, selon nous, être mises à l'avant plan par le commissaire au lobbyisme : la **transparence**, l'**intérêt public** et le **bien commun**. La valeur de transparence, valeur fondatrice du mécanisme de gestion du lobbyisme au Québec, suppose qu'on rende des comptes à une autorité (le Parlement, un supérieur) sur la façon dont on s'acquitte de ses responsabilités. Le bien commun, comme valeur de l'idéal démocratique, est intimement lié au concept d'intérêt public, celui-ci étant défini comme l'intérêt général censé outrepasser les intérêts particuliers ou privés.

Collectivement sensibilisés à l'importance de ces trois valeurs et dans un contexte de gestion qui mise sur l'atteinte de résultats, les titulaires de charges publiques devraient mieux comprendre l'importance de participer au processus de régulation de l'activité de lobbyisme.

La réforme administrative de l'état québécois accorde aux titulaires de charges publiques une plus grande marge de manœuvre décisionnelle. Or, cette marge de manœuvre doit s'accompagner d'une plus grande responsabilité de l'ensemble des parties prenantes de la communication d'influence, et plus spécifiquement des titulaires de charges publiques.

Nous proposerons une série d'aménagements basés sur un modèle qui inclura la responsabilisation des titulaires de charges publiques, dans une logique de co-responsabilité, offrant aux titulaires une part de participation active au processus de régulation du lobbyisme.

---

<sup>8</sup> À ce sujet, il peut être utile de lire les définitions de ces valeurs dans Magalie JUTRAS et Yves BOISVERT, novembre 2001, *Petit lexique des valeurs dans la fonction publique fédérale canadienne*, Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique, [http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/petitlexique\\_f.asp](http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/petitlexique_f.asp), page consultée le 12 février 2007. Le lexique peut aussi être téléchargé sous le format PDF à l'adresse suivante : [http://www.usherbrooke.ca/cirea/documentation/docu\\_pdf/notes\\_recherches\\_emap/lexique\\_valeurs\\_fonction\\_pub\\_fed.pdf](http://www.usherbrooke.ca/cirea/documentation/docu_pdf/notes_recherches_emap/lexique_valeurs_fonction_pub_fed.pdf)

Notre proposition dépasse la simple logique de l'enquête, qui est déjà une partie du mandat du commissaire au lobbyisme dans son rapport avec les lobbyistes (et l'application de la loi).

La section suivante reprend l'information colligée dans le document présenté en décembre 2006 au commissaire au lobbyisme. Nous y procédons à un regroupement des mécanismes de régulation du lobbyisme selon neuf tendances. Nous avons tenté de faire ressortir les aspects directement liés à la responsabilisation des titulaires de charges publiques, toujours en lien avec le lobbyisme. Nous concluons qu'il s'agit, pour la plupart, de modèles de dénonciation ou de divulgation, principalement tournés vers les lobbyistes.

## 2. Classification des tendances en régulation des activités de lobbyisme

Nous reprenons ici l'information présentée dans le document appelé *Analyse comparée sommaire du rôle des titulaires de charges publiques dans les activités de lobbyisme*<sup>9</sup>. Les exemples sont présentés selon des thèmes, soit autant de tendances qui représentent selon nous des façons de réguler le lobbyisme et sa pratique. Notons qu'une organisation peut se retrouver sous plusieurs thèmes.

Trois exemples, ceux de l'Écosse, de l'Australie et du Royaume-Uni, ont particulièrement retenu notre attention comme *processus de responsabilisation du titulaire de charges publiques* en lien avec le lobbyisme.

Trois organisations, soit l'Irlande, le gouvernement canadien et la ville de Toronto, ont retenu notre attention avec leur *processus de divulgation active*. Pour répondre au présent mandat, nous présenterons, dans la prochaine section, ces efforts de divulgation dans un contexte de reddition de comptes.

L'Allemagne, le Canada et le Québec ont été placés ensemble comme ayant des mécanismes de *diffusion publique des groupes de pression*. Les processus diffèrent l'un de l'autre, mais nous retenons l'idée d'une transparence qui passe par la communication avec les citoyens.

La *responsabilisation par la sensibilisation*, illustrée ici par la Californie et la Caroline du Nord, est une voie que nous explorerons plus loin, car c'est souvent par la sensibilisation que peut être implantée une politique ou une mesure de régulation à l'intérieur des organisations.

Nous avons évoqué le processus *d'autorégulation des lobbyistes* (France, Union Européenne), mais ce concept ne sera pas développé, puisque c'est la part des titulaires qui nous intéresse ici. Nous avons recensé des *processus de plainte* (Canada, Colombie-Britannique, Alaska), mais nous

---

<sup>9</sup> Jean-Patrice DESJARDINS, sous la direction de Luc Bégin, Yves Boisvert et Steve Jacob, 15 décembre 2006, *Analyse comparée sommaire du rôle des titulaires de charges publiques dans les activités de lobbyisme*, document préparé par l'Institut d'éthique appliquée (IDEA), Université Laval

ne retiendrons pas cette approche qui est curative au lieu d'être ce que nous cherchons, soit une approche préventive.

Enfin, il faut mettre en contexte le modèle que nous proposerons dans la prochaine section. Le Québec ne possède pas de mécanisme de dénonciation, mais les fonctionnaires ont quand même le devoir de dénoncer les irrégularités, un usant de leur bon jugement, ce qui est une forme de responsabilisation. C'est ce que nous nommons le *devoir de dénoncer en misant sur la responsabilisation*.

Enfin, il y a les *modèles de dénonciation des lobbyistes*, modèles illustrés par les provinces de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve/Labrador.

Les neuf tendances qui représentent, selon nous, des façons de réguler le lobbyisme et sa pratique sont les suivantes :

- Responsabilisation du titulaire de charges publiques
- Responsabilisation par la sensibilisation
- Divulgence active
- Devoir de dénoncer en misant sur la responsabilisation
- Dénonciation des lobbyistes
- Processus de plainte
- Processus de plainte avec ouverture au dialogue
- Autorégulation des lobbyistes
- Diffusion publique des groupes de pression

## ***Responsabilisation du titulaire de charges publiques***

- Royaume-Uni
- Écosse
- Australie

Le **Royaume-Uni** est un des rares pays qui ait opté pour la régulation des personnes susceptibles de recevoir les communications des lobbyistes, au lieu de réguler les lobbyistes eux-mêmes.

Il n'y a aucun registre ou liste publique des lobbyistes pouvant être consulté au Royaume-Uni (contrairement au Québec ou au Canada, par exemple) mais on mentionne dans le code de conduites ministériel que l'objet de tout contact avec des lobbyistes doit être enregistré.

Le Code de conduites *des membres de la Chambre des Communes*<sup>10</sup> (House of commons, 2005) oblige les membres à déclarer leurs intérêts dans les compagnies qui font du lobbyisme. Le Code de conduites ministériel (*Ministerial Code*<sup>11</sup>, 2005) stipule, à l'article 8.16, que lors des contacts avec des groupes d'intérêts (par exemple, à l'occasion de travaux autour de politiques publiques) doivent être notés, en spécifiant les raisons de la rencontre, les noms des gens rencontrés et les intérêts représentés.

Pour sa part, le Code de conduites pour les fonctionnaires (*Guidance for Civil Servants: Contact With Lobbyists*<sup>12</sup>, 1996 et 2006) indique clairement aux agents publics comment gérer leurs relations avec les lobbyistes<sup>13</sup>.

On donne alors des indications sur les pratiques (ce qu'il faut faire, ce qu'il ne faut pas faire, etc.) à respecter lors de contacts avec les lobbyistes. Une série de règles assez complètes qui forment un cadre précis pour le titulaire de charges publiques, selon trois principes de base et selon les

---

<sup>10</sup> <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/code.pdf>

<sup>11</sup> [http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety\\_and\\_ethics/publications/pdf/ministerial\\_code.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/publications/pdf/ministerial_code.pdf)

<sup>12</sup> <http://www.civilservice.gov.uk/publications/civilservicecode/index.asp>

<sup>13</sup> [http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety\\_and\\_ethics/civil\\_service/lobbyists.asp](http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/civil_service/lobbyists.asp)

circonstances. Certaines choses sont inacceptables, comme la transmission d'informations confidentielles concernant l'état, donner à un lobbyiste, de façon délibérée, un accès privilégié à un ministre ou, enfin, privilégier un groupe de pression dans la création ou la modification d'une politique publique.

On admet qu'il y a des zones grises dans la gestion des rencontres avec les lobbyistes. On fait donc appel au jugement du titulaire de charges publiques, à condition que, dans un premier temps, les règles de base ci-mentionnées soient respectées. Le code de conduites prévoit aussi des mesures pour l'acceptation d'avantages (hospitalité) ou de cadeaux.

En somme, la pratique du lobbyiste est légitime mais doit se faire dans l'intérêt du public. On laisse une grande part de responsabilisation aux titulaires de charges publiques et leur capacité de juger est mise à profit. Plus important encore, nous retenons le fait que la régulation du lobbyisme passe par la responsabilisation des titulaires de charges publiques et non pas comme dans la plupart des mécanismes, par la responsabilisation des lobbyistes.

Malgré qu'il n'existe pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié au lobbyisme en **Écosse**, une série de mesures d'ordre déontologique guident les titulaires de charges publiques qui font affaire avec les lobbyistes. Le Code de conduites (*Model code of conduct*<sup>14</sup>, 2000) comporte un chapitre sur le lobbyisme.

On réaffirme ici encore la légitimité de la participation des groupes de pression (et de citoyens) dans le processus décisionnel démocratique, à condition que les principes de transparence et d'honnêteté (probité) soient placés au premier plan. Certaines choses sont clairement interdites :

- Ne pas respecter les règles et lois de la fonction publique
- Agir à l'encontre de l'état
- Offrir à une personne ou une organisation un avantage ou un traitement privilégié
- Accepter des cadeaux ou autres avantages

---

<sup>14</sup> <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/46905/0028865.pdf>

Retenons le fait que le code écossais demande aux titulaires de prendre le temps de bien connaître l'identité de la personne ou de l'organisation qui fait la demande de communication, ainsi que le motif de la demande de communication, et ce avant de prendre toute décision. Dans le cas d'un doute, le titulaire doit aller chercher conseil auprès de son organisation.

En troisième lieu, il n'existe pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié aux lobbyistes en **Australie**. Pendant un certain nombre d'années, entre 1983 et 1996, il y a eu un tel mécanisme (le *Lobbyists Registration Scheme*), mais le gouvernement entré en fonction en 1996 l'a aboli, invoquant le côté non applicable de la loi<sup>15</sup>. Le gouvernement arrivé en poste en mars 1996 a simplement décidé d'abolir le mécanisme, citant comme raison principale le manque d'adhésion de la part des lobbyistes et le fait que le registre n'était pas ouvert à la consultation publique.

Cette réaction montrait une intention de contrôler davantage les personnes qui sont l'objet du lobbying (les titulaires de charges publiques), au lieu de contrôler les lobbyistes. D'où l'introduction d'un code de conduites pour les ministres. Le Guide des ministres (*A guide on key elements of ministerial responsibility*<sup>16</sup>, 1998) établit quelques obligations dans les relations avec les lobbyistes. Avec l'arrivée de ce guide, un ministre doit maintenant établir clairement l'identité de la personne rencontrée et connaître quels sont les intérêts représentés par cette personne. Ensuite, il est évidemment important que le ministre agisse en accord avec l'intérêt public, et non pas son intérêt personnel ou celui du lobbyiste.

Par contre, cette façon de faire est très critiquée, du fait qu'il n'y a aucune instance chargée de surveiller l'application du code de conduites pour les ministres. Les ministres ne sont redevables, pour ce qui est du code, qu'à leur Premier ministre. Cela n'est pas sans rappeler la situation du Canada, à l'époque de son conseiller à l'éthique (Howard Wilson) qui n'avait pas l'indépendance du Commissaire à l'éthique actuel.

---

<sup>15</sup> J. WARHUST, « Parliamentary Locating the target: regulating lobbying in Australia », *Affairs*, Oxford University Press, Volume 51, Number 4, October 1998, pp. 538-550, <http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/51/4/538.pdf>

<sup>16</sup> <http://www.australianpolitics.com/executive/ministry/ministerial-guidelines-1998.pdf>

En conclusion, nous retenons de ces trois exemples qu'il ne s'agit pas de bannir les contacts avec les lobbyistes, qui exercent une pratique reconnue comme au Québec, mais de tenir en compte l'intérêt public. Il s'agit de rappeler aux titulaires de charges publiques qu'une rencontre avec un lobbyiste doit être justifiée dans le cadre d'une action reliée à l'intérêt public.

Une série de règles est d'abord mise en place, ce qui au premier regard qualifie ces mécanismes comme étant des mécanismes de contrôle purement déontologiques, comme une forme de reddition de comptes entièrement axée sur la divulgation de ses actions. Mais on admet qu'il peut y avoir des zones grises. On fait donc appel au jugement du titulaire de charges publiques et, en ce sens, il s'agit d'une forme de responsabilisation de ces derniers.

### ***Responsabilisation par la sensibilisation***

- Californie
- Caroline du Nord

L'état de la **Californie** possède une loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Comme c'est le cas habituellement aux États-Unis, la question du lobbyisme est étroitement reliée à celle des campagnes électorales. La gestion du registre est sous la responsabilité de la *Fair political practices commission*<sup>17</sup>.

Mais ce qu'il y a de particulier en Californie, c'est que tous les lobbyistes qui s'enregistrent selon la loi doivent, de façon périodique, suivre une formation<sup>18</sup> sur l'orientation éthique que devrait prendre le lobbyisme. Les cours se donnent deux fois par année et leur coût serait minime.

---

<sup>17</sup> <http://www.fppc.ca.gov/index.html?id=4>

<sup>18</sup> <http://www.fppc.ca.gov/index.html?id=28>

De même, les agents publics doivent suivre une formation en éthique, basée sur la transmission des valeurs, formation qui se fait en ligne sur le site de la commission<sup>19</sup>.

De plus, lorsqu'un lobbyiste enregistre une communication avec un titulaire de charges publiques, il doit obtenir un certificat prouvant qu'il a suivi la formation durant les derniers 12 mois. Sinon, son enregistrement comme lobbyiste devient caduque et le lobbyiste ne peut pratiquer son métier jusqu'à ce qu'il ait suivi la formation. Les nouveaux lobbyistes doivent suivre la formation et obtenir leur certificat dans les 12 mois.

Dans l'état de la **Caroline du Nord**, le registre d'enregistrement des lobbyistes est sous l'égide du Secrétaire d'état<sup>20</sup>. La loi sur le lobbyisme<sup>21</sup> en Caroline du Nord a comme particularité de prévoir un programme éducatif pour les lobbyistes (article 120C-103).

Le but de ce programme éducatif est de rappeler aux lobbyistes leurs obligations et les sensibiliser à certaines situations à risques pouvant mener à une violation possible de la loi. Ce qui est intéressant, c'est que la sensibilisation ne vise pas seulement les lobbyistes, mais également les titulaires de charges publiques (lors de leur entrée en fonction ou, pour les élus, lors de leur élection). On vise également les employeurs des lobbyistes. Pour les élus et les employés de l'état, la sensibilisation doit se faire au plus tard six mois après leur élection ou leur arrivée en poste, avec une mise à jour des connaissances au moins à tous les deux ans.

La loi prévoit également que la commission (*The State Ethics Commission*<sup>22</sup>) doit être disponible pour donner de la formation aux titulaires de charges publiques.

En conclusion, nous retenons ces deux cas où la voie de la sensibilisation à l'esprit de la loi est favorisée. Au lieu d'uniquement restreindre l'action des lobbyistes avec des mesures règlementaires, on choisit d'impliquer et de responsabiliser les acteurs.

---

<sup>19</sup> <http://www.fppc.ca.gov/index.html?id=477>

<sup>20</sup> <http://www.secretary.state.nc.us/Lobbyists/thepage.aspx?404;http://www.secretary.state.nc.us/lobbyists/default.asp#>

<sup>21</sup> <http://www.secretary.state.nc.us/lobbyists/#>

<sup>22</sup> <http://www.doa.state.nc.us/ethics/>

Dans les deux cas, la Californie et la Caroline du Nord, la responsabilisation s'étend même aux titulaires de charges publiques.

### ***Divulgation active***

- Irlande
- Canada
- Ville de Toronto

Nous relevons trois exemples où les titulaires sont invités (ou obligés) à participer activement à la divulgation de certaines actions et informations concernant leur travail.

Malgré qu'il n'existe pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié au lobbyisme en **Irlande**, une série de mesures d'ordre déontologique guident les titulaires de charges publiques qui font affaire avec les lobbyistes. Les mesures sont explicitées dans le Code de conduites des agents publics (*Code of conduct for office holders*<sup>23</sup>, 2001).

En Irlande, lors d'une activité officielle, le titulaire de charges publiques doit être accompagné d'un collègue, un autre titulaire de l'état, qui agit alors comme un « secrétaire » (note-taker) durant l'échange. Les titulaires doivent donc garder au moins une trace écrite de toutes leurs rencontres avec les lobbyistes.

L'accent est mis sur la légitimité de la pratique des lobbyistes dans le processus démocratique, mais les contacts avec les titulaires de charges publiques doivent se faire en concordance avec le principe de l'intérêt public, lequel a primauté sur l'intérêt privé (lorsqu'il y a conflit, évidemment, car les deux peuvent théoriquement concorder).

---

<sup>23</sup> <http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/OfficeHolders/File.729.en.pdf>

Au **Canada**, la *Politique sur la divulgation proactive*<sup>24</sup> est entrée en vigueur le 12 décembre 2003, le Premier ministre ayant annoncé une nouvelle politique sur la divulgation obligatoire des frais de voyage et d'accueil de cadres supérieurs désignés dans la fonction publique canadienne.

Les informations contenues dans les divulgations des différents ministères sont mises à jour à tous les trois mois, depuis le 31 mars 2004, sur les sites Internet de ces ministères.

Nous retenons l'aspect intéressant de ce mécanisme de divulgation, piloté par le Conseil du trésor, mais qui demande la participation de chaque ministère.

Par contre, il s'agit d'une forme de divulgation qui se résume à la reddition de comptes, sans faire appel à la responsabilisation et au jugement des acteurs. Aussi, nous retenons ce modèle uniquement pour sa forme, car son objet n'est pas le contrôle des activités de lobbying.

La ville de **Toronto** a adopté un mécanisme de divulgation des activités de lobbying<sup>25</sup>. Le Conseil municipal a établi une procédure (*Lobbying disclosure policy for requests for proposals and tender/quotation calls*<sup>26</sup>) qui oblige la divulgation de tous les appels et demandes concernant les contrats d'approvisionnement.

Tous les membres du conseil doivent divulguer, de façon mensuelle, toutes les communications ou contacts établis avec des lobbyistes ou des organisations. La correspondance et les appels téléphoniques font partie de ce qui doit être divulgué.

Les élus doivent compléter un formulaire et le soumettre au secrétaire général (*City Clerk*) de la ville. Les informations peuvent être consultées à l'hôtel de ville. De plus, sur le site Internet<sup>27</sup> de la ville, il est possible de connaître, de façon mensuelle, le nom des conseillers qui ont déposé une déclaration.

---

<sup>24</sup> [http://www.tbs-sct.gc.ca/pd-dp/index\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pd-dp/index_f.asp)

<sup>25</sup> [http://www.toronto.ca/tenders/lobby\\_disclosure\\_index.htm](http://www.toronto.ca/tenders/lobby_disclosure_index.htm)

<sup>26</sup> [http://www.toronto.ca/tenders/pdf/pmmd\\_lobbyingdisclosure.pdf](http://www.toronto.ca/tenders/pdf/pmmd_lobbyingdisclosure.pdf)

<sup>27</sup> [http://www.toronto.ca/city\\_council/registry.htm](http://www.toronto.ca/city_council/registry.htm)

La fonction de surveillance et de contrôle est assurée par un agent à l'intégrité<sup>28</sup>, lequel a des pouvoirs d'enquête.

Pour conclure sur ces trois cas, notons qu'il s'agit bien de formes de divulgation, et non de dénonciation, en vue de favoriser la reddition de comptes pour assurer la qualité des produits, des services et des rapports de l'organisation avec le citoyen.

Ce ne sont pas directement des mécanismes de contrôle du lobbyisme, mais la divulgation active est basée sur le principe que les contacts entre les titulaires de charges publiques et les lobbyistes (pour les cas de l'Irlande et de Toronto) doivent se faire en concordance avec le principe de l'intérêt public, lequel a primauté sur l'intérêt privé.

### ***Devoir de dénoncer en misant sur la responsabilisation***

- Québec

Une variante du modèle de la dénonciation est celle où il n'y a pas, dans l'organisation (ici, le gouvernement québécois) de mécanisme formel de dénonciation (avec une prise en charge de la divulgation, une protection du dénonciateur, etc.).

Au **Québec**, les fonctionnaires ont l'obligation de dénoncer les irrégularités commises au sein de l'appareil étatique mais ils n'ont pas de législation les mettant à l'abri de représailles (comme c'est le cas, par exemple, au gouvernement canadien). Les fonctionnaires devraient se « sentir à l'aise » de rapporter les cas irréguliers, mais il n'y a pas de mécanisme de protection en place au

---

<sup>28</sup> <http://www.toronto.ca/legdocs/2004/agendas/council/cc040301/pof2rpt/cl004.pdf>

gouvernement québécois. Pour faire une dénonciation, les fonctionnaires procèdent via la ligne hiérarchique.

On mise davantage sur la transmission d'un « code d'éthique sans faille » et sur la sensibilisation à l'éthique, approche amorcée par la création en 2002 du réseau de répondants dans chacun des ministères et organismes pour conseiller les fonctionnaires sur les questions relatives à l'éthique et pour mener des activités de sensibilisation. Notons aussi la présence d'une déclaration des valeurs dans le document *L'éthique dans la fonction publique québécoise*<sup>29</sup>.

Le fait de procéder via la ligne hiérarchique ouvre la porte à un dialogue entre les parties en présence, donc d'une certaine responsabilisation des titulaires de charges publiques fondée sur des valeurs communes.

Par contre, cette façon de faire amène un risque important de dérapage. En effet, il y a un risque que la personne qui dénonce soit victime de harcèlement moral et psychologique ou carrément de représailles de la part de ses pairs. Ce risque est d'autant plus grand lorsque l'employé s'attaque à un problème systémique au sein de l'organisation.

## ***Dénonciation des lobbyistes***

- Nouvelle-Écosse
- Terre-Neuve et Labrador

---

<sup>29</sup> *L'éthique dans la fonction publique québécoise*, Ministère du Conseil exécutif, <http://www.mce.gouv.qc.ca/ethique/>, page consultée le 12 mars 2007

La province de la **Nouvelle-Écosse** possède sa loi sur la divulgation (*Nova Scotia Whistleblowers Act*<sup>30</sup>, 1991). La loi vise à protéger les dénonciateurs qui sont témoins de la violation de lois, entre autres choses. Il est possible d'utiliser ce mécanisme de divulgation pour signaler un manquement de la part d'un lobbyiste.

À **Terre-Neuve et au Labrador**, l'article 15 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* (*Conflict of interest act*<sup>31</sup>, 1995) prévoit qu'un employé du gouvernement qui est témoin d'un acte fautif envers cette loi peut faire une dénonciation auprès de son ministre ou à l'administrateur en chef de sa division administrative. On interdit notamment les contacts entre un ancien titulaire de charges publiques et les titulaires actuels, donc elle peut s'appliquer au lobbyisme.

Nous ne retiendrons pas, dans la conclusion du présent document, ces modèles de dénonciation pure et simple.

## ***Processus de plainte***

- Canada
- Colombie Britannique

Deux organisations possèdent un mécanisme de gestion des plaintes.

À la direction de l'enregistrement des lobbyistes du **Canada**, il existe un processus de plainte. La Direction des enquêtes a mis au point un ensemble de procédures<sup>32</sup> régissant les examens administratifs et les enquêtes. Les examens administratifs sont entrepris à la suite de demandes

---

<sup>30</sup> [http://www.gov.ns.ca/legislature/legc/bills/58th\\_3rd/1st\\_read/b010.htm](http://www.gov.ns.ca/legislature/legc/bills/58th_3rd/1st_read/b010.htm)

<sup>31</sup> <http://www.hoa.gov.nl.ca/hoa/statutes/C30-1.htm>

<sup>32</sup> *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, rapport annuel 2005-2006*, Bureau du directeur des lobbyistes du Canada, pp. 23-25, <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-lobbyiste.nsf/fr/nx00147f.html>, page consultée le 12 mars 2007

ou de plaintes provenant du public, des médias, des députés ou d'organismes, ou lorsque des employés du Bureau du directeur des lobbyistes estiment qu'il pourrait y avoir infraction à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* ou au *Code de déontologie des lobbyistes*.

Si l'examen révèle qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction à la Loi, on informe le directeur des lobbyistes des conclusions de cet examen, afin que des mesures appropriées puissent être prises. Une plainte peut être déposée par écrit, verbalement ou électroniquement, comme par la transmission d'une télécopie ou d'un courriel provenant de diverses sources (par exemple le public, les médias, les députés, etc.).

Enfin, le processus de plainte n'a pas été mis en place en premier lieu pour les agents publics, mais il est évident qu'un titulaire de charges publiques pourrait utiliser ce mécanisme pour dénoncer un manquement de la part d'un lobbyiste.

En **Colombie-Britannique**, le registre des lobbyistes de la province oblige les lobbyistes à s'enregistrer, et s'il offre la possibilité au public de consulter ce registre et même de signaler un manquement, il n'y a néanmoins rien pour les titulaires de charges publiques dans la loi. Il est possible, pour le grand public, de rapporter un manquement à la loi sur le lobbyisme.

En conclusion, retenons que la plainte peut être une façon d'assurer l'application d'une loi qui vise la transparence dans les activités de lobbyisme. Mais encore faut-il que l'activité de lobbyisme soit clairement identifiée par les titulaires et les citoyens. En plus, il faudrait démontrer que ni le titulaire, ni le citoyen, n'ont été lésés, ce qui n'est pas évident.

De plus, cette forme de régulation du lobbyisme vise les lobbyistes, et non pas les titulaires de charges publiques. Et la responsabilisation des parties prenantes n'est pas encouragée.

### ***Processus de plainte avec ouverture au dialogue***

- Alaska

Comme au gouvernement fédéral américain ou dans la plupart des états, la loi sur le lobbyisme de l'**Alaska**<sup>33</sup> vise surtout à obliger les lobbyistes à s'enregistrer auprès d'un registraire.

Mais elle a ceci de particulier qu'elle permet aux citoyens de porter plainte concernant la pratique des lobbyistes. La *Commission de la fonction publique*<sup>34</sup> de l'état a, entre autres missions, celle de la gestion des divulgations des candidats lors des élections. On offre la possibilité de faire une plainte concernant une violation de la loi lors des campagnes (*Alaska's Legislative Ethics Disclosure Law*).

Un des formulaires de plainte<sup>35</sup> permet de dénoncer un manquement à la loi sur le lobbyisme. La plainte peut être formulée par un employé de l'état, mais aussi par le public en général.

Cependant, la commission se garde le droit de communiquer avec tout lobbyiste ayant fait l'objet d'une plainte, pour tenter de régler le problème relevé. En fait, la commission de la fonction publique joue un rôle de médiation qui n'est pas sans rappeler celui de l'éthique, car un dialogue s'engage. En effet, sur réception de la plainte, la Commission de la fonction publique peut chercher à communiquer avec les parties impliquées.

La commission joue ainsi un rôle de conseiller. La commission assiste ni plus, ni moins, les lobbyistes dans leur adhésion à la loi.

Dans certains cas, le dialogue a culminé par la publication d'un rapport<sup>36</sup>, et même parfois par une modification à la loi.

Nous trouvons intéressante cette formule de gestion des plaintes qui mène à une ouverture au dialogue et à l'amélioration des services. Cependant, le mécanisme de contrôle du lobbyisme est orienté vers les lobbyistes et il n'y a pas de véritable mécanisme de responsabilisation des titulaires de charges publiques.

---

<sup>33</sup> <http://www.state.ak.us/apoc/loball.htm>

<sup>34</sup> <http://www.state.ak.us/local/akpages/ADMIN/apoc/index.htm>

<sup>35</sup> <http://www.state.ak.us/apoc/docs/complaintfm.doc>

<sup>36</sup> <http://www.state.ak.us/apoc/advise.htm>

## ***Autorégulation des lobbyistes***

- France
- Europe et Union européenne

Dans deux cas relevés, ce sont les lobbyistes eux-mêmes qui se sont pris en charge.

Il n'existe pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié au lobbyisme en **France**, ni registre des lobbyistes ou des groupes de pression. Tout comme il n'existe pas de code de conduites pour l'assemblée législative ou le Sénat. Cependant, il existe un mouvement pour la gestion du lobbyisme provenant du privé, des praticiens eux-mêmes, soit l'*Association française des conseils en lobbying et affaires publiques* (AFCL), une organisation privée qui possède une charte déontologique<sup>37</sup>.

Parmi les revendications de ce groupe, tous les éléments de la gestion du lobbyisme à *la québécoise* s'y retrouvent :

- Loi
- Reconnaissance de la légitimité de la pratique du lobbyisme envers les agents publics
- La transparence du processus (envers les citoyens)
- Code de déontologie
- Création d'une autorité pour surveiller et sanctionner

De même, l'activité des lobbyistes à Bruxelles (**Union européenne**) n'est encadrée que par un code de conduites volontaire adopté par les associations européennes de praticiens des «public

---

<sup>37</sup> <http://www.afcl.net/affiche.asp?arbo=1&num=4>

affaires» (SEAP, «Society of european public affairs professionals», et PAP, « Public affairs practitioners »).

Ce code de conduites est un ensemble de bonnes pratiques auxquelles les praticiens (appelons-les lobbyistes) adhèrent volontairement. Il s'agit par exemple de systématiquement se présenter par son nom et la compagnie pour laquelle on travaille lors de communications téléphoniques.

En conclusion, il faut retenir de ces deux initiatives qu'il y a une prise en charge du milieu qui cherche à s'autoréguler avec une charte. En ce sens, il s'agit d'un effort de responsabilisation.

Par contre, cette responsabilisation est celle des lobbyistes, non pas celle des titulaires de charges publiques.

### ***Diffusion publique des groupes de pression***

- Allemagne
- Canada
- Québec

Il existe un registre en **Allemagne** pour l'enregistrement des groupes d'intérêts qui exercent des pressions ou qui rencontrent des membres du parlement.

Il n'y a pas de règles spécifiques liées aux relations titulaires de charges publiques/lobbyistes, mais il est évident que les lobbyistes doivent s'enregistrer auprès du Parlement (et obtenir une carte, un droit d'accès) avant d'entrer en contact avec un titulaire (ici, les élus). Le mécanisme d'enregistrement est explicité dans les Procédures parlementaires<sup>38</sup>. Il existe une liste publique

---

<sup>38</sup> [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/info/rules.pdf](http://www.bundestag.de/htdocs_e/info/rules.pdf)

qui est publiée dans la Gazette fédérale et qui regroupe les noms des lobbyistes qui ont reçu leur carte d'accès.

Précisons ici que les titulaires de charges publiques ne sont pas directement impliqués dans le processus d'enregistrement. Il n'y a pas de mécanisme de divulgation de leurs relations avec les lobbyistes, ni d'effort de responsabilisation.

Par contre, nous retenons l'idée d'une diffusion des noms de groupes d'intérêts dans un document parlementaire. La présente recherche n'a pas permis de prendre connaissance de cette liste publique, mais l'idée nous apparaît intéressante car elle est porteuse d'un fort esprit démocratique et de transparence. Elle dénote un souci de rendre transparentes les relations entre les groupes d'intérêts et les citoyens.

Nous mettons en parallèle cette idée et les mécanismes de diffusion des mécanismes d'enregistrement des lobbyistes au **Canada** et au **Québec** (les registres respectifs). Dans ces deux derniers cas, l'information fournie par les lobbyistes est rassemblée et rendue accessible dans un registre accessible par Internet ou sur demande. Mais le désavantage de ces registres est qu'ils sont peu consultés par la population, ni même par les journalistes<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Jean-Patrice DESJARDINS, « Registres des lobbies : influence avec transparence », (FPJQ), le 30 novembre 2005

### **3. Responsabilisation des titulaires de charges publiques en lien avec les activités de lobbyisme : les aménagements proposés**

Nous proposons des aménagements à la situation actuelle des titulaires de charges publiques au Québec dans leurs relations avec les lobbyistes.

Nous l'avons vu dans le questionnaire envoyé aux titulaires à l'automne 2006 et lors de la consultation réalisée auprès des titulaires de charges publiques municipaux, la loi est mal connue des décideurs, d'une part, et d'autre part les titulaires savent mal reconnaître en quoi consiste l'activité de lobbyisme.

Le modèle que nous proposons est en deux temps. Nous proposons d'abord une série de mesures liées à la responsabilisation des titulaires. Puis nous nous attardons à suggérer de nouveaux rôles pour le commissaire au lobbyisme, toujours en lien avec la responsabilisation des titulaires de charges publiques.

#### ***3.1. Modèle de responsabilisation des titulaires de charges publiques en matière de communication d'influence***

##### **3.1.1 Reconnaître la communication d'influence et savoir identifier les activités de lobbyisme**

Le commissaire au lobbyisme a réalisé de nombreuses activités d'information concernant l'application de la loi, autant auprès des élus, des titulaires que des lobbyistes durant les cinq premières années de son mandat.

Nous croyons qu'il doit faire davantage d'efforts en ce sens, car il est évident que, de façon générale, les titulaires de charge publiques savent mal reconnaître ce qu'est une activité de lobbyisme.

Le commissaire au lobbyisme doit demander aux titulaires de prendre le temps de bien connaître l'identité de la personne ou de l'organisation qui fait la demande de communication, ainsi que le motif de la demande de communication, et ce avant de prendre toute décision.

Le commissaire au lobbyisme doit former le titulaire de charges publiques à la reconnaissance de l'activité de lobbyisme. La formation mettra l'accent sur la connaissance du portrait du lobbyisme dans le milieu du titulaire de charges publiques. La formation doit permettre aux titulaires d'identifier quelles sont les personnes susceptibles d'être des lobbyistes. Enfin, elle doit montrer aux titulaires comment cibler les secteurs ou les programmes dont les activités sont susceptibles de faire l'objet de lobbyisme et quels sont les dossiers sur lesquels s'exercent les activités de lobbyisme.

Dans le cas d'un doute, le titulaire doit aller chercher conseil auprès de son organisation ou du commissaire (voir plus loin le rôle de conseiller).

### **3.1.2 Assurer la conservation de l'information sur les activités de lobbyisme afin de pouvoir en rendre compte publiquement au besoin**

Le commissaire doit demander aux titulaires de charges publiques de noter, lors des contacts avec des groupes d'intérêts (par exemple, à l'occasion de travaux autour de politiques publiques) les noms des gens rencontrés et les intérêts représentés, en spécifiant les raisons de la rencontre.

Il ne s'agit pas ici d'amasser cette information dans le but de la diffuser dans un registre public, comme c'est le cas avec l'enregistrement des lobbyistes.

Mais, dans la logique de la reddition de comptes, le titulaire de charges publiques doit être prêt à fournir cette information au besoin, lorsqu'une situation problématique se présente.

### 3.1.3 Souscrire aux objectifs de la loi

Durant les cinq premières années de son mandat, une partie du travail du Commissaire au lobbyisme a été d'informer les titulaires sur les avenants de la loi et de les sensibiliser au rôle qu'ils peuvent jouer pour aider à bien faire appliquer cette loi et atteindre son objectif premier : la transparence dans les relations d'influence.

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* ne comporte pas d'obligations directes pour les titulaires de charges publiques, car la Loi régit les activités des lobbyistes et non celles des titulaires de charges publiques.

Plus particulièrement, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* n'oblige pas un décideur public à vérifier si un lobbyiste est inscrit dans le registre des lobbyistes. Ce sont les lobbyistes qui ont le devoir de déclarer leurs activités dans le registre des lobbyistes et de respecter les règles lorsqu'ils engagent des activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques.

Le commissaire au lobbyisme doit d'abord s'assurer que les titulaires de charges publiques ont pris connaissance de la loi et qu'elle circule entre les membres des organisations gouvernementales.

Le commissaire au lobbyisme doit ensuite rappeler aux titulaires de charges publiques qu'ils ont intérêt à souscrire aux objectifs de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* et qu'ils sont responsables de cette tâche. Pour ce faire, le commissaire a déjà ciblé trois actions très pertinentes pour les titulaires<sup>40</sup> :

- Vérifier si des lobbyistes sont inscrits au registre;
- Évaluer si les façons de faire des lobbyistes respectent la *Loi* ou le *Code de déontologie des lobbyistes*;
- Inviter les lobbyistes à déclarer leurs activités dans le registre et à respecter les dispositions du *Code de déontologie des lobbyistes*;

---

<sup>40</sup> *Quelles sont mes responsabilités?*, texte du site Internet du commissaire au lobbyisme du Québec, <http://www.commissairelobby.qc.ca/titulaires/responsabilites>, page consultée le 12 mars 2007

Le commissaire au lobbyisme doit donc s'assurer que les titulaires, par ce type d'actions simples, participent à l'application de la loi.

## ***3.2 Rôle du commissaire au lobbyisme en matière de responsabilisation dans un contexte de communication d'influence***

### **3.2.1 Rôle de coordination du dossier de la responsabilisation en matière de communication d'influence**

Nous croyons que le commissaire au lobbyisme devrait avoir un rôle de coordonnateur dans le dossier de la responsabilisation des titulaires de charges publiques.

Ce rôle s'exercerait directement auprès des titulaires de charges publiques et dépasserait son rôle actuel, qui est celui de surveiller l'activité des lobbyistes, et non des titulaires de charges publiques.

Ce rôle consisterait en la formulation d'une stratégie de valorisation, de sensibilisation et de formation auprès des titulaires de charges publiques en matière de communication d'influence. Le commissaire pourrait alors rappeler l'importance des valeurs communes et développer un mécanisme de reddition de comptes pour les titulaires de charges publiques, toujours en lien avec le lobbyisme.

#### **3.2.1.1 Formuler une stratégie de valorisation de la participation des agents publics**

La responsabilisation des titulaires de charges publiques consiste à intégrer dans leur travail une forme de participation à l'application de la loi et une participation à la recherche de transparence, un objectif de la loi sur le lobbyisme.

Il faut que l'action du commissaire au lobbyisme fasse en sorte que les titulaires voient en leur participation au processus un moyen de se protéger contre les zones à risques, contre les risques de conflits d'intérêts, ou contre toute apparence de conflits d'intérêts.

Il s'agit pour eux d'atteindre une meilleure forme de transparence. Avant d'avoir à dénoncer (formule adoptée par certaines organisations, comme nous l'avons vu), il est possible d'opter pour une forme de reddition de comptes proactive.

Il faut faire prendre conscience aux titulaires de charges publiques qu'ils ont un rôle important à jouer dans la gestion et la régulation des rapports entre les lobbyistes et l'appareil étatique. Cette collaboration est essentielle pour consolider le lien de confiance entre l'état et le public.

Le commissaire devra se concentrer sur une stratégie de valorisation de la participation des agents publics au processus de régulation du lobbyisme.

### **3.2.1.2 Sensibiliser et former les titulaires de charges publiques (et lobbyistes) en matière de communication d'influence**

La mise en place de valeurs communes parmi les titulaires de charges publiques doit passer par une sensibilisation et par l'éducation. Or, il manque au gouvernement québécois une organisation de coordination et d'encadrement des questions éthiques et des mécanismes de socialisation professionnelle. Cette organisation aiderait à faire passer le discours sur les valeurs et à renforcer la responsabilisation des fonctionnaires. Nous ne parlons pas ici d'un organe gouvernemental qui, comme le fait le juriconsulte, sert uniquement à conseiller les élus sur les l'application juste des lois en lien avec les conflits d'intérêts.

Certes, les titulaires de charges publiques doivent rester assujettis à certaines règles dans leur travail et dans leurs contacts avec les lobbyistes, mais une grande partie de la gestion se fait selon leur jugement de la situation. Devant un dilemme, devant une zone grise, ces titulaires doivent être en mesure d'user de leur discernement, d'utiliser leur capacité de juger.

Le commissaire au lobbyisme devrait accroître, auprès des titulaires de charges publiques, ses activités de sensibilisation à la question de la transparence dans les relations d'influence.

Nous croyons que le commissaire au lobbyisme du Québec devrait mettre en place une telle formule de sensibilisation et de formation pour les titulaires de charges publiques et devenir le pôle central de cette sensibilisation.

### 3.1.1.2.1 Rappeler l'importance des valeurs communes

Notre présent mandat étant de proposer une forme de responsabilisation des titulaires de charges publiques, nous avons convenu de ne pas explorer les mécanismes relevant de la dénonciation et de la divulgation. À ce propos, dans son rapport de 2004, le *Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs* concluait que la dénonciation et la divulgation ne sauraient se substituer aux mécanismes encourageant la réflexion et le dialogue et les valeurs partagées :

En fin de compte, la meilleure façon de s'attaquer aux actes fautifs, c'est d'en prévenir l'occurrence dès le départ. Pour ce faire, le meilleur moyen consiste à créer un environnement de travail fondé sur des valeurs partagées, où prévalent une attitude de soutien mutuel et un engagement vigoureux en faveur du bien public. On peut atteindre un tel objectif en fournissant aux employés, entre autres choses, des mécanismes informels et formels par le biais desquels faire valoir leurs préoccupations de façon continue. En d'autres termes, la mise au jour d'actes fautifs graves eu égard à l'intérêt public n'est que la dernière phase d'un continuum qui commence par le traitement ponctuel de problèmes moins sérieux et l'établissement d'une culture de confiance et de franchise.<sup>41</sup>

À l'instar de ce groupe de travail, nous croyons qu'une culture de confiance repose sur le partage de valeurs communes. Conséquemment, et dans le contexte gouvernemental de la communication d'influence, le commissaire au lobbyisme du Québec devra miser sur le partage de plusieurs valeurs communes dont la **transparence** (valeur intrinsèque à la loi sur le lobbyisme) de même que l'**intérêt public** et le **bien commun** (valeurs fondatrices de l'administration publique), trois valeurs définies dans l'introduction du présent document.

---

<sup>41</sup>*Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs*, Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs, 2004, Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, [http://www.hrma-agrh.gc.ca/reports-rapports/wgdw-gtdaf\\_f.asp](http://www.hrma-agrh.gc.ca/reports-rapports/wgdw-gtdaf_f.asp), page 15, page consultée le 20 février 2007

### **3.2.1.3 Développer des mécanismes de reddition de comptes pour titulaires de charges publiques**

Nous ne proposons pas ici le droit pour les fonctionnaires de dénoncer les lobbyistes, mais nous retenons l'idée qu'il pourrait y avoir un mécanisme de communication entre les titulaires de charges publiques et le commissaire. Il faut voir en ce processus de divulgation proactive une recherche de transparence. Avant d'en arriver au point où la dénonciation devient la solution, il est souhaitable de favoriser cette forme de reddition de comptes proactive, parfaitement en accord avec le principe de gestion par résultat et avec l'idée de marge de manœuvre accrue adoptée par le gouvernement québécois.

Nous ne considérons pas que l'enregistrement des rencontres formelles et informelles entre les titulaires et les lobbyistes et qu'un historique de leur correspondance (à rendre disponible au sein d'une base de données en ligne entièrement consultable) doive être privilégié. En plus de s'accompagner d'une lourdeur administrative indésirable, de telles mesures ne feraient qu'encourager les contacts informels. Par contre, la formule de la divulgation n'est pas totalement à écarter. Après tout, la déclaration des activités des lobbyistes, par les lobbyistes eux-mêmes et auprès du Registre des lobbyistes est une forme de divulgation.

La divulgation peut être une forme particulièrement intéressante de responsabilisation des titulaires de charge publiques, selon leur niveau hiérarchique. Aussi, un des aspects à améliorer dans la gestion du lobbyisme au Québec, tel que nous l'a appris la série d'entrevues réalisées auprès des acteurs du milieu municipal, est le problème de l'identification des lobbyistes par les titulaires, de l'activité du lobbyisme et du travail des lobbyistes eux-mêmes.

La divulgation faites par les lobbyistes pourrait être complétée par le personnel administratif en poste auprès des décideurs publics. Cela pourrait commencer par une mention ou un rappel de la loi et de ses avenants, dans les formulaires administratifs de l'état et dans les actions du personnel de bureau (les secrétariats et le personnel des communications, par exemple).

Le commissaire au lobbyiste doit fournir des indications sur les pratiques (ce qu'il faut faire, ce qu'il ne faut pas faire, etc.) à respecter lors de contacts avec les lobbyistes, dans le but de former

un cadre précis pour le titulaire de charges publiques. Il faut mettre l'accent sur le fait que la pratique du lobbyiste est légitime, mais qu'elle doit se faire dans l'intérêt du public (donc dans le respect des lois et règlements de la fonction publique québécoise). Les titulaires de charges publiques doivent saisir qu'ils ont une grande part de responsabilisation pour que l'intérêt public et le bien commun soient respectés, donc qu'il n'est pas approprié de recevoir un avantage ou un traitement privilégié dans la relation avec les lobbyistes (cadeaux, hospitalités ou autres avantages).

On admet qu'il y a des zones grises dans la gestion des rencontres avec les lobbyistes. On fait donc appel au jugement du titulaire de charges publiques, à condition que, dans un premier temps, les règles soient respectées.

#### **3.2.1.3.1 Fournir aux titulaires un cadre de conservation de l'information sur les activités de lobbyisme**

Le commissaire au lobbyisme pourrait mettre à la disposition des titulaires de charges publiques un document formulant un cadre de conservation de l'information sur les activités de lobbyisme.

Ce document devrait être diffusé à tous les titulaires de charges publiques, aux lobbyistes et rendu publique sur le site du commissaire.

#### **3.2.1.3.2 Fournir aux titulaires un signalement inverse**

Le commissaire devrait implanter un mécanisme d'interaction entre le registre des lobbyistes et les organisations publiques.

Nous n'avons pas observé de mécanisme de gestion du lobbyiste qui possédait un tel outil d'interaction, mais il est techniquement et technologiquement possible d'imaginer une façon d'alerter les organisations (municipalités, ministères, etc.) ayant fait l'objet d'une inscription au registre des lobbyistes.

Ce mécanisme de « signalement inverse » serait une façon de sensibiliser les titulaires à la question du lobbyisme, eux qui ne savent pas toujours comment reconnaître l'acte de lobbyisme (selon les résultats du questionnaire électronique et des entrevues dans les municipalités).

Nous croyons qu'un tel mécanisme contribuerait à faire fonctionner le mécanisme de contrôle du lobbyisme et aiderait à former le titulaire dans la reconnaissance de l'activité de lobbyisme.

### **3.2.1.3.3 Diffuser publiquement les activités d'influence**

Dans un document sur l'accès à l'information<sup>42</sup>, un représentant du Commissaire au lobbyisme parle de droit à l'information des citoyens pour justifier le rôle qu'a à jouer le titulaire de charges publiques dans l'application de la Loi sur le lobbyisme.

Le gouvernement québécois pourrait grandement aider à atteindre cet objectif de transparence et participer à l'émancipation de la fonction du Commissaire au lobbyisme en présentant une diffusion des différents groupes d'intérêts qui ont fait des activités d'influence auprès des titulaires de charges publiques.

Cette diffusion pourrait être annuelle ou mensuelle.

### **3.2.2. Rôle de conseil auprès des titulaires**

Dans de nombreuses situations où les titulaires de charges publiques sont placés devant des dilemmes et des questionnements durant leurs contacts avec des lobbyistes ou des groupes d'influence, le commissaire au lobbyisme du Québec pourrait fournir une aide à la décision. Les titulaires de charges publiques pourraient le consulter devant une situation problématique. Pour qu'il y ait une véritable responsabilisation du titulaire, il ne faut pas que le commissaire décide à sa place, mais qu'il assiste le titulaire dans sa capacité de juger.

Ainsi, le commissaire au lobbyisme jouerait un rôle-conseil dans le domaine de l'éthique (rôle préventif), sans négliger son mandant d'enquêteur envers les lobbyistes.

---

<sup>42</sup> André OUMET, *La pratique du lobbyisme et le droit de savoir*, 22 octobre 2004, Bureau du Commissaire au lobbyisme, p.21

Il faut donc développer ce créneau chez le commissaire, qui y gagnerait en retour, par la sensibilisation à la question de la transparence, lors de contacts directs avec les agents publics.

### **3.2.3 Rôle d'enquête et de contrôle des lobbyistes**

L'analyse de cette fonction du commissaire au lobbyiste n'était pas l'objet du présent document, mais nous croyons que le commissaire au lobbyisme devrait poursuivre son rôle d'enquêteur auprès des lobbyistes.

Il va de soi que nous croyons en l'importance de maintenir le *Registre des lobbyistes*.

