



Allocution de M. Jean Dussault et de M^{me} Émilie Giguère
Commissaire au lobbyisme du Québec
La transparence pour renforcer la confiance
Sommet international de la confiance dans les organisations
22 mai 2015 de 13 h 40 à 15 h 15 et de 15 h 30 à 16 h 45
HÔTEL DELTA
475, avenue du Président-Kennedy, Montréal (Québec) H3A 1J7

Mesdames,
Messieurs,
Bonjour,

Tout d'abord, nous tenons à remercier les organisateurs de ce Sommet de nous permettre de vous livrer aujourd'hui une présentation qui mettra sur l'importance de l'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme pour renforcer la confiance des citoyens à l'égard des institutions publiques.

La confiance des citoyens envers leurs institutions est un enjeu majeur dans l'exercice d'une saine démocratie et d'une bonne gouvernance. Elle est la pièce maîtresse qui permet le juste fonctionnement des différents rouages mis en place pour qu'une société évolue. D'un point de vue politique, social ou économique, la confiance est la force motrice de toute action des acteurs engagés.

Les récentes crises financières internationales constituent des illustrations des plus convaincantes des conséquences d'une perte de confiance des citoyens dans des institutions indispensables au roulement de l'économie et au bon fonctionnement des affaires. Ces crises de confiance ont interpellé, comme jamais auparavant, les principales institutions nationales et internationales, ainsi qu'au premier chef, leurs plus hauts dirigeants. Et, de l'avis de plusieurs chefs d'État et spécialistes, il ne sera possible de sortir vraiment et finalement de ces crises que lorsque certains

paradigmes auront été modifiés, notamment ceux qui ont trait à la transparence et à l'éthique.

En outre, les médias mettent régulièrement en lumière plusieurs situations qui ébranlent la confiance des citoyens envers leurs institutions publiques. Ainsi, de nombreux citoyens se demandent ce qui détermine l'orientation des politiques publiques et si l'argent de leurs impôts est dépensé judicieusement et au bénéfice de la collectivité.

Les attentes des citoyens se font donc pressantes et explicites quant à la transparence et à l'intégrité des décisions qui doivent être prises dans l'intérêt public.

Dans ce contexte, et à l'échelle du Québec, il est surprenant de voir que l'on parle assez peu de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes, pièces législatives qui se situent au cœur même de la solution à la problématique actuelle.

Rappelons qu'en adoptant la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme en 2002, le législateur reconnaissait le droit du citoyen à l'information en matière de lobbyisme. Le législateur faisait le pari qu'un citoyen mieux informé des choix auxquels sont confrontés les organismes publics, prendrait une part meilleure et plus active à la vie démocratique plutôt que de s'en distancer. Il concevait aussi qu'en édictant des normes de transparence et d'éthique en matière de lobbyisme, le lien de confiance des citoyens dans leurs institutions parlementaires, gouvernementales et municipales serait mieux préservé, voire renforcé. Le

législateur a confié à un commissaire indépendant, le Commissaire au lobbyisme du Québec, l'application de ces nouvelles normes en matière de lobbyisme.

Comme nous le verrons au cours de cette présentation, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, dont la finalité est la confiance des citoyens à l'égard des institutions publiques, est un outil incontournable pour les lobbyistes et les titulaires de charges publiques qui aspirent à développer durablement la confiance des citoyens en leur permettant de passer de la parole aux gestes.

Mais avant d'aller plus avant dans cette formation sur la Loi et l'enjeu primordial de la confiance qui la caractérise, vous nous permettrez de vous demander ce que vous inspirent les mots « lobbyisme », « transparence », « éthique » et « confiance ». Est-ce que ces termes résonnent positivement ou négativement en vous?

* * *

Comme certains d'entre vous l'ont évoqué, le lobbyisme est encore une réalité mal comprise et a très peu tendance à faire écho à la transparence, à l'éthique et à la confiance. 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. Pourtant, 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. Nous pouvons affirmer que les relations avec les administrations publiques font partie intégrante de nos sociétés démocratiques. Le lobbyisme se retrouve dans toutes les sphères de notre société et s'y exerce sous différentes formes. Ainsi, plusieurs États démocratiques ont tôt fait d'en réglementer la pratique.

Depuis bientôt 13 ans au Québec, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme encadre les activités de lobbyisme, à savoir les communications orales ou écrites exercées auprès des titulaires de charges publiques parlementaires, gouvernementaux et municipaux en vue d'influencer une multitude de décisions à caractère législatif, réglementaire et administratif.

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 comme moyen d'accès aux institutions publiques, le législateur reconnaît également le droit des citoyens de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de celles-ci. Les citoyens ont le droit de savoir qui tente d'influencer les titulaires de charges publiques et ce que ces personnes souhaitent obtenir. 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.

UNE LOI QUI MET EN ŒUVRE DES DROITS FONDAMENTAUX

Voyons maintenant de quelle façon la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme s'inscrit au cœur de toute société démocratique qui garantit plusieurs droits fondamentaux au citoyen. Pensons notamment au droit à l'information, à la liberté d'expression, au droit de vote, etc. Le citoyen 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.

Comme l'ont démontré les constitutionnalistes Henri Brun et Guy Tremblay¹, 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 personne² 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.

¹ 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.

² RLRQ, chapitre C-12, article 44, (ci-après citée : « la Charte québécoise »).

- Le droit à la liberté d'expression³ : 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 lobbying favorise l'expression de ces informations de nature politique.
- Le droit de vote⁴ : 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 lobbying 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 lobbying est toute aussi importante que celle rendue accessible par le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen.

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 lobbying participe à la mise en œuvre de droits fondamentaux qui prévalent dans une société libre et démocratique.

³ 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, n° 44, (ci-après citée : « la Charte canadienne »).

⁴ Charte québécoise, article 22; Charte canadienne, article 3.

LA TRANSPARENCE : UNE RÈGLE DE BONNE GOUVERNANCE

Les obligations de transparence ne font pas que mettre en œuvre le droit de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions. Elles rendent également effective une règle de bonne gouvernance que prônent de plus en plus les sociétés démocratiques et des organisations internationales, tels l'Organisation de coopération et de développement économiques, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

Une étude de l'OCDE effectuée en 2014 auprès d'intervenants des pays membres de cette organisation révèle qu'une majorité d'entre eux sont d'accord avec la déclaration selon laquelle la transparence des activités de lobbying participe à l'augmentation du niveau de confiance de la population à l'égard des lobbyistes (74 %) et à l'égard des titulaires de charges publiques (68 %).⁵

La transparence vise à contrer la culture du secret et à modifier la perception du public que les décisions sont prises sous l'influence d'une minorité. La transparence vise également à favoriser une meilleure imputabilité de nos dirigeants et à accroître le consensus social autour des décisions qui sont prises. Ainsi, il ne suffit plus que la décision soit transparente, il faut également que le processus entourant cette décision soit lui aussi transparent.

⁵ OECD, Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, 2014.

En 2011, un rapport de l'OCDE sur l'encadrement législatif des activités de lobbying⁶ mentionne que les principaux objectifs des lois en vigueur sur la pratique du lobbying sont la transparence, l'intégrité et l'efficacité (nous citons) :

« La transparence et l'intégrité sont étroitement liées. Dans une démocratie, le respect des institutions publiques dépend en large mesure du fait que les citoyens sont convaincus que leur gouvernement leur appartient bien et qu'il n'est pas la chasse gardée de ceux qui peuvent payer pour y avoir accès. Par conséquent, les responsables des politiques doivent garder à l'esprit l'égalité d'accès aux pouvoirs publics, promouvoir des normes éthiques exemplaires dans la vie publique et résister à l'exercice d'influence abusive.⁷ »

Transparency International, un organisme international de lutte contre la corruption, a également publié un rapport en 2012 à la suite d'une étude sur les mesures adoptées pour enrayer la corruption dans 25 pays de l'Europe. Ce rapport mentionne que les problèmes d'influence induite apparaissent lorsque le lobbying n'est pas réglementé et que les communications ne sont pas effectuées dans la transparence⁸.

Sans transparence, le sentiment d'impuissance des citoyens s'aggrave. La possibilité de participer pleinement aux débats requiert la transparence des institutions publiques. Le registre des lobbyistes permet donc, non seulement de savoir qui exerce une influence sur les décideurs, mais il constitue une source d'information essentielle pour connaître les sujets qui sont à l'ordre du jour des instances publiques et pour participer aux débats qui précèdent la prise de décision.

⁶ OCDE, Lobbying, pouvoirs publics et confiance, Volume 1 : Quel cadre législatif pour plus de transparence?, Éditions OCDE, 2011, 185 pages, < <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/4209192e.pdf> >.

⁷ Idem, p. 50.

⁸ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, « Money, politics, power: corruption risks in Europe », 2012, p. 27.

MISER SUR LA TRANSPARENCE POUR RENFORCER LA CONFIANCE

Au cours des dernières années, on n'a jamais autant parlé d'éthique et de transparence, de lobbyisme et de conflits d'intérêts, de méfiance et de perte de confiance.

Si les institutions publiques doivent resserrer les rangs autour de solutions concrètes et durables pour faire face au déficit de confiance qui s'est installé, les lobbyistes-conseils, les entreprises et les organisations doivent pour leur part poser un regard critique sur la façon de transiger avec ces institutions.

Dans ce contexte, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme s'avère plus pertinente que jamais, car ses principes et les objectifs qu'elle poursuit visent à rétablir la confiance à l'égard des institutions publiques.

Le lobbyisme implique deux acteurs, celui qui cherche à influencer et celui que l'on cherche à influencer, un lobbyiste et un titulaire de charge publique. Ainsi, la transparence est une responsabilité partagée :

- 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
- Titulaires de charges publiques : à titre de mandataires des citoyens, ils ont la responsabilité de s'assurer que les lobbyistes respectent ces obligations. Ils doivent être proactifs : demander aux lobbyistes de s'inscrire, vérifier au registre. Dans le cas où les lobbyistes refusent de s'inscrire, ils doivent s'abstenir de traiter avec eux.

En outre,

- Le commissaire au lobbyisme : agit pour assurer le respect de la Loi et du Code (sensibilisation, surveillance, vérification, enquête, etc.)
- Les citoyens : doivent être sensibilisés au fait que le registre existe pour eux et qu'ils ont tout avantage à être vigilants en matière de lobbyisme. Il faut voir que ces derniers peuvent prendre part aux débats publics en temps opportun, c'est-à-dire avant que les décisions ne soient prises, uniquement dans la mesure où ils se trouvent informés des communications d'influence qui ont cours auprès des institutions publiques. Lorsque celles-ci sont déclarées au registre des lobbyistes, l'objectif de transparence se concrétise.
- Précisons que les représentants des médias s'intéressent de manière soutenue aux règles d'encadrement du lobbyisme et se font souvent les porte-voix des déclarations que l'on retrouve au registre.

LE LOBBYISME, UNE RÉALITÉ; LA TRANSPARENCE, UNE NÉCESSITÉ

Le lobbyisme est une réalité qui n'est pas nouvelle. On peut penser qu'il existe depuis le moment où une personne a le pouvoir de décider d'une question. De plus, il n'est pas l'apanage des entreprises. Les organisations, qu'elles soient patronales, syndicales, professionnelles ou environnementales, ne s'en privent pas non plus.

Le lobbyisme peut bien sûr être utile. Un décideur ne peut prétendre tout connaître.

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.

Le lobbyisme exige cependant de la vigilance et de la transparence. De la vigilance pour s'assurer d'avoir une information diversifiée, non unidimensionnelle, exacte et dans l'intérêt public. Il ne faut jamais oublier que le lobbyiste représente des intérêts particuliers, qu'il cherche à les faire valoir et à obtenir une décision en sa faveur.

Le lobbyisme exige aussi de la transparence pour contrer la culture du secret et modifier la perception du public que les décisions sont prises sous l'influence d'une minorité.

LES ACTIVITÉS DE LOBBYISME AU SENS DE LA LOI

Bien que le mot « lobby » signifie littéralement « vestibule » ou « couloirs » en référence avec les couloirs de la Chambre des Communes britanniques où les membres des groupes de pression pouvaient venir discuter avec les députés, la réalité du lobbyisme embrasse bien sûr beaucoup plus largement que les « couloirs » d'un Parlement. Il s'exerce auprès d'une multitude de personnes impliquées dans les différentes phases des processus décisionnels.

Au Québec, est une activité de lobbyisme, toute communication, orale ou écrite, avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer une décision relative à différents objets.

Les activités de lobbyisme ne se limitent pas aux seules décisions concernant les lois et les différentes législations déléguées (règlements, décrets gouvernementaux ou

arrêtés ministériels). Elles peuvent également viser les orientations qui seront prises, les programmes et les plans d'action qui seront élaborés ou mis en place, les autorisations qui seront accordées et les subventions ou les autres avantages financiers qui seront octroyés ou consentis.

C'est pourquoi les règles d'encadrement du lobbyisme au Québec s'appliquent au-delà de l'enceinte de l'Assemblée nationale. Elles ratissent beaucoup plus largement que ce que l'on voit généralement en Europe, là où les règles existent, ou encore en France.

Ainsi, la Loi s'applique non seulement aux institutions parlementaires, mais également aux institutions gouvernementales et municipales. Ainsi, les titulaires de charges publiques visés sont non seulement les élus de l'Assemblée nationale, députés et ministres, mais également leur personnel de cabinet, les fonctionnaires et employés du gouvernement et des entreprises gouvernementales de même que les élus, maires et conseillers, et les fonctionnaires des municipalités et des organismes municipaux.

La loi québécoise distingue trois types de lobbyistes :

- Le lobbyiste-conseil, la personne qui exerce des activités de lobbyisme pour le compte d'autrui moyennant contrepartie;
- Le lobbyiste d'entreprise, la personne qui, au sein d'une entreprise à but lucratif, exerce des activités de lobbyisme pour le compte de cette entreprise;
- Le lobbyiste d'organisation, 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.

LES ÉLÉMENTS PERMETTANT DE CONCRÉTISER LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE

La Loi impose aux lobbyistes certaines obligations. Ils doivent déclarer l'objet de leurs communications d'influence au registre des lobbyistes, respecter les normes édictées par le Code de déontologie des lobbyistes, respecter certaines interdictions et, finalement, collaborer avec le commissaire au lobbyisme lorsqu'il le requiert.

Le registre des lobbyistes

Le registre des lobbyistes permet de rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques du Québec. Le registre est informatisé et accessible à tous les citoyens dans Internet. En quelques clics, un titulaire d'une charge publique ou un citoyen peut donc savoir si un lobbyiste est inscrit au registre des lobbyistes.

La déclaration au registre des lobbyistes doit donner un portrait réel des activités de lobbyisme. Le lobbyiste doit identifier précisément l'objet de ses activités de lobbyisme et les institutions publiques visées par ses activités. La déclaration au registre doit contenir suffisamment de renseignements pour que la personne qui la consulte soit en mesure de connaître précisément, au moment de cette consultation, quelle décision le lobbyiste tente d'influencer.

Le Code de déontologie des lobbyistes

Les lobbyistes sont tenus par la Loi de respecter le Code de déontologie des lobbyistes édicté par le commissaire au lobbyisme sous peine de mesures disciplinaires et de sanctions pénales. Ce code énonce les valeurs et précise les obligations des lobbyistes dans leurs relations avec les titulaires de charges publiques.

Le Code rappelle que le sain exercice des activités de lobbyisme implique d'abord le respect des institutions et des titulaires de charges publiques qui y œuvrent. Il énonce également les valeurs d'honnêteté, d'intégrité et de professionnalisme.

Les actes interdits

La Loi interdit au lobbyiste-conseil et au lobbyiste d'entreprise d'exercer des activités de lobbyisme moyennant une contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou subordonnée au degré de succès des activités de lobbyisme ou encore moyennant une contrepartie provenant d'une subvention ou d'un prêt obtenu grâce aux activités de lobbyisme. Ces interdictions ont notamment été édictées afin d'éviter les pressions indues.

Les règles d'après-mandat

La Loi impose des restrictions quant à l'exercice d'activités de lobbyisme par les titulaires de charges publiques qui ont cessé d'occuper leurs fonctions.

Certaines restrictions s'appliquent à tous les titulaires de charges publiques sans limite de temps :

- interdiction, en tout temps, de divulguer des renseignements confidentiels et de donner des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public et obtenus dans le cadre de leur fonction;
- interdiction, en tout temps, de tirer un avantage indu de la charge occupée antérieurement ou d'agir relativement à une opération particulière à laquelle il a participé dans le cadre de sa fonction.

Certaines autres restrictions s'appliquent seulement à certains titulaires de charges publiques désignés en raison des fonctions antérieurement occupées. Ainsi, un ministre sortant de charge ne pourra pas agir à titre de lobbyiste-conseil pendant une période de 2 ans ou encore, pour la même période, à titre de lobbyiste d'entreprise ou d'organisation, auprès d'un ministère du gouvernement ou de toute institution publique avec laquelle il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de la dernière année de son mandat.

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

Dans le but d'assurer la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme prévoit la désignation d'un commissaire au lobbyisme.

Afin de préserver son indépendance face au pouvoir exécutif et à l'appareil gouvernemental, le commissaire au lobbyisme relève directement de l'Assemblée nationale qui le nomme. Sa nomination doit recevoir l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. Il a pour mission de promouvoir la transparence

et la saine pratique du lobbyisme ainsi que de faire respecter la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes.

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 de déontologie des lobbyistes. Il peut alors désigner spécialement toute personne pour mener de telles enquêtes. Cette personne possède alors de larges pouvoirs afin de recueillir les éléments de preuve pertinents à son enquête.

LE TITULAIRE D'UNE CHARGE PUBLIQUE, UN ACTEUR QUI A UN RÔLE DÉTERMINANT À JOUER

Le droit de savoir des citoyens fait dorénavant partie intégrante des conditions d'exercice des responsabilités des titulaires de charges publiques québécoises. Ils doivent ainsi développer une nouvelle sensibilité et modifier leur approche et interroger leur attitude au regard des contacts qu'ils ont avec les lobbyistes. Pour les titulaires de charges publiques, cela implique d'être en mesure de reconnaître les situations qui sont clairement ou vraisemblablement visées par la Loi et d'exiger des lobbyistes qu'ils déclarent leurs mandats au registre des lobbyistes. Dans le cas où des lobbyistes refusent de se conformer à la Loi, les titulaires de charges publiques

doivent s'abstenir de traiter avec eux et porter la situation à l'attention du Commissaire au lobbyisme du Québec.

DES OUTILS PERMETTANT AUX TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES D'ASSURER LE RESPECT DE LA LOI

Le Commissaire au lobbyisme met à la disposition des titulaires de charges publiques plusieurs outils afin de les soutenir dans le rôle qu'ils ont à jouer pour assurer le respect de la Loi.

Sur le site Web du Commissaire au lobbyisme du Québec (www.commissairelobby.qc.ca), un coffre à outils est à la disposition des titulaires de charges publiques pour assurer le respect de la Loi. À l'intérieur de cette section, on y retrouve notamment :

- des tableaux synoptiques sur les conditions d'application de la Loi et des décisions publiques susceptibles de faire l'objet de lobbyisme;
- un guide de formation à l'intention des titulaires de charges publiques parlementaires et gouvernementaux;
- une lettre type permettant à un titulaire de charge publique d'assurer le respect de la Loi.

Une section intitulée « Le lobbyisme dans le domaine municipal » est également à la disposition des titulaires de charges publiques municipaux sur le site Web du CLQ.

On y retrouve notamment :

- un guide de formation à l'intention des titulaires de charges publiques municipaux;
- des clauses à inclure dans les appels d'offres publics pour assurer le respect de la Loi;

- une analyse sous forme de tableaux des différents processus décisionnels visés par la Loi.

DES OUTILS PERMETTANT AUX LOBBYISTES DE BIEN RESPECTER LA LOI

Des outils ont également été élaborés à l'intention des lobbyistes afin qu'ils soient sensibilisés aux règles d'encadrement du lobbyisme. Dans le site Web du Commissaire au lobbyisme, on retrouve notamment :

- un module d'autoformation intitulé *Lobbyisme ou non?* qui présente des mises en situation concrètes de lobbyisme et qui permet aux lobbyistes de s'assurer rapidement que leurs activités sont conformes à la Loi;
- un module d'autoévaluation permettant à la personne qui répond à quelques questions de déterminer si elle est un lobbyiste et si elle exerce des activités de lobbyisme au sens de la Loi;
- un guide de formation à l'intention des lobbyistes.

CONTRER LA RÉSISTANCE, UN DÉFI

Théoriquement, la majorité des personnes qui effectuent des activités de lobbyisme adhèrent à la valeur de transparence et à l'idée que les lobbyistes doivent inscrire leur mandat au registre. Le problème réside dans le fait que plusieurs d'entre elles refusent de se considérer comme des lobbyistes.

Pourquoi un tel refus de s'afficher comme lobbyiste? D'une part, le terme « lobbyiste » a encore une forte connotation péjorative, tant auprès des citoyens que des lobbyistes eux-mêmes. En outre, de nombreux lobbyistes redoutent d'être stigmatisés. Afin d'éviter l'étiquette de « lobbyiste », certains d'entre eux se disent : directeur du développement des affaires, responsable des relations gouvernementales, démarcheur ou conseiller stratégique.

Enfin, plusieurs lobbyistes ne veulent pas dévoiler publiquement leurs communications d'influence de peur d'être critiqués, de faire l'objet de questionnements journalistiques ou encore, et c'est l'argument le plus souvent invoqué, 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.

Pourtant, il est contreproductif de penser que la transparence nuit aux affaires. Au contraire, tous tireraient de grands avantages d'agir dans la transparence. Certains sondages le démontrent clairement. La méfiance a un coût qui peut être plus important qu'on le pense. 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. L'ancien président Jacques Chirac a déjà dit : « Dans un environnement qui change, il n'y a pas de plus grand risque que de rester immobile ».

INTÉGRATION DE LA CULTURE DE TRANSPARENCE ET D'ÉTHIQUE DANS LES INSTITUTIONS PUBLIQUES

Trois principaux constats des dernières années

1. Malgré un scepticisme toujours présent, la culture de transparence progresse

Pour une large part de la population, la pratique du lobbyisme soulève encore doute et scepticisme. Cette pratique est généralement associée à la discrétion, voire au secret, lequel peut favoriser les tractations douteuses. Cependant, au cours des 13 dernières années, le travail de sensibilisation et les activités de surveillance et de contrôle du Commissaire au lobbyisme du Québec ont permis de démystifier

certaines de ces croyances solidement ancrées, notamment que le lobbyisme est illégitime et souvent confondu avec la corruption, et d'instaurer une plus grande transparence en matière de lobbyisme. On remarque une progression importante du nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes au cours des dernières années. Au 31 mars 2015, le nombre de lobbyistes ayant eu au moins un mandat actif au cours de l'année s'élevait à 7 107, ce qui représente une augmentation de 34 % par rapport à l'année précédente, où le nombre de lobbyistes actifs était de 5 323.

On peut penser que les augmentations plus marquées depuis quelques années 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. Le contexte actuel de la commission Charbonneau tend également à favoriser les inscriptions au registre.

On doit toutefois constater que le registre ne donne pas encore un portrait complet de la réalité des activités de lobbyisme exercées auprès des institutions publiques visées par la Loi. Les médias écrits et électroniques foisonnent d'informations qui permettent de présumer que les inscriptions que l'on trouve au registre des lobbyistes ne constituent pas le reflet intégral des activités de lobbyisme qui sont menées auprès des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales du Québec. Des activités de lobbyisme se font encore à l'abri de la transparence.

2. *Décalage chez les titulaires de charges publiques entre la perception quant à leur responsabilité et leurs actions*

Un écart important subsiste 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. C'est du moins ce qu'ont démontré certaines données d'une étude sur le lobbyisme effectuée par la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires⁹. Par exemple, bien que 96 % des titulaires de charges publiques affirment qu'il est de leur responsabilité de veiller à l'application de la Loi, seulement 27 % d'entre eux déclaraient, en 2012, avoir déjà invité un lobbyiste à déclarer ses activités de lobbyisme au registre. À cet égard, depuis près de 13 ans, nous invitons les titulaires de charges publiques à s'assurer que les lobbyistes qui les approchent sont inscrits au registre des lobbyistes, comme l'exige la Loi.

3. *Intérêt croissant des médias et des citoyens*

Les médias s'intéressent de plus en plus au respect des règles qui encadrent la pratique du lobbyisme, 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. Les citoyens semblent également porter une plus grande attention aux activités de lobbyisme exercées auprès des institutions publiques, si l'on se fie à l'accroissement important du nombre de consultations du registre des

⁹ 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.

lobbyistes. En 2013-2014, le nombre de consultations du registre s'est établi à 110 338, une augmentation de 90 % depuis deux ans.

L'ADHÉSION ET LE RESPECT DES RÈGLES : DE VÉRITABLES ENJEUX

L'adhésion et le respect des règles applicables sont les véritables enjeux pour éviter que l'on remette en question, sur la place publique, l'intégrité des processus décisionnels ou encore les décisions elles-mêmes. Toutes les parties impliquées dans les communications d'influence doivent prendre fait et cause pour la transparence et le sain exercice des activités de lobbying. Concrètement, autant pour les lobbyistes que les titulaires de charges publiques, il faut joindre le geste à la parole. Il ne suffit pas de se dire pour la transparence des activités de lobbying pour qu'elle soit effective. Les lobbyistes ont l'obligation de s'inscrire au registre des lobbyistes. Pour leur part, les titulaires de charges publiques ont la responsabilité de s'assurer que les lobbyistes avec qui ils acceptent de traiter sont dûment inscrits au registre conformément aux délais prescrits par la Loi.

Sans des lobbyistes dûment inscrits au registre des lobbyistes et qui adoptent de saines pratiques de lobbying, sans des titulaires de charges publiques conscients des enjeux et qui s'assurent du respect des règles, et sans la vigilance des citoyens, aucune action ne peut atteindre pleinement et entièrement les objectifs poursuivis.

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 Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying se veut l'outil tout désigné pour répondre à ces attentes.

Nous invitons maintenant tous les acteurs concernés par la transparence des activités de lobbying et l'intégrité des processus décisionnels publics à jouer pleinement leur rôle, chacun à leur mesure, afin de préserver notre démocratie fondée sur la confiance.

Merci de votre attention!