



SOMMAIRE

CARTE DU LOBBYISME DU MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (MDDEP)

Le commissaire au lobbyisme a le mandat de surveiller et de contrôler les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques oeuvrant au sein des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales.

Afin de mieux connaître et comprendre les activités de lobbyisme menées auprès de ces institutions publiques, le commissaire effectue, en collaboration avec celles-ci, une analyse qui, à terme, leur permet de mieux identifier les décisions pour lesquelles des activités de lobbyisme sont susceptibles d'être exercées, de même que par qui et dans quelles circonstances elles le sont, de manière à assurer une plus grande conformité aux prescriptions de la Loi. Il s'agit de la « carte du lobbyisme » de cette institution.

Le commissaire au lobbyisme a procédé à l'élaboration de la carte du lobbyisme pour certains secteurs d'activités névralgiques du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Considérant le vaste mandat dévolu à ce ministère, il a concentré son analyse sur certaines activités liées au milieu industriel. L'attention a principalement été portée sur certaines décisions visées par le paragraphe 2^o du premier alinéa de l'article 2 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (permis, licence, certificat ou autre autorisation), plus particulièrement les décisions rendues en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement et de la Loi sur les pesticides. De façon générale et accessoire, les décisions visées par le paragraphe 1^o (proposition législative ou réglementaire, orientation, programme ou plan d'action) et par le paragraphe 3^o (contrats, subventions ou autres avantages pécuniaires) du premier alinéa de l'article 2 ont également été examinées.

Pour y parvenir, la méthodologie suivante a été appliquée :

- sensibilisation des représentants du MDDEP aux objectifs poursuivis par la Loi;
- analyse du fonctionnement du MDDEP à l'aide de son site Internet et de son rapport annuel de gestion;
- analyse des dispositions législatives et réglementaires sous la responsabilité du MDDEP afin de faire l'inventaire des secteurs d'activités susceptibles de faire l'objet d'activités de lobbyisme;
- rencontres avec des représentants du MDDEP afin de discuter des informations recueillies;

- analyse de certains secteurs d'activités identifiés comme donnant ouverture à des activités de lobbyisme visées par la Loi;
- identification de catégories de lobbyistes de même que de fonctions exercées par des titulaires de charges publiques susceptibles de faire l'objet d'activités de lobbyisme.

Le commissaire au lobbyisme tient à souligner l'excellente collaboration dont il a bénéficié de la part du MDDEP tout au long de ces travaux.

DÉCISIONS ANALYSÉES

Décisions visées par le paragraphe 1° de l'article 2 de la Loi

Les processus administratifs conduisant à la prise de décisions concernant l'élaboration, la présentation, la modification ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action ne font pas l'objet d'une analyse approfondie dans la carte du lobbyisme du MDDEP. Toutefois, des communications peuvent avoir lieu auprès de titulaires de charges publiques du Ministère afin d'influencer la prise de décisions portant sur ces matières. De telles activités d'influence peuvent avoir lieu à toutes les étapes des divers processus décisionnels.

L'objet des activités de lobbyisme exercées par des lobbyistes afin d'influencer des décisions visées par le paragraphe 1° de l'article 2 de la Loi doit être inscrit au registre des lobbyistes.

Décisions visées par le paragraphe 2° de l'article 2 de la Loi

Plusieurs activités de lobbyisme peuvent être exercées afin d'influencer des décisions portant sur des permis, certificats ou autres autorisations au sens du paragraphe 2° de l'article 2 de la Loi sur le lobbyisme. Quatre catégories de décisions visées par ce paragraphe et reliées au secteur de l'environnement ont été analysées, soit : les certificats d'autorisation délivrés par le MDDEP, les certificats d'autorisation délivrés par le gouvernement, les attestations d'assainissement et les certificats et permis pour la vente et l'utilisation de pesticides.

Certificats d'autorisation délivrés par le MDDEP

Les personnes, entreprises privées, municipalités, ministères et entreprises du gouvernement qui souhaitent exercer des activités qui sont susceptibles d'entraîner une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement doivent préalablement obtenir un certificat d'autorisation du ministre (article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., chapitre Q-2.). Il en est de même pour les activités exercées dans un plan d'eau (lac, étang, marais, marécage ou tourbière).

Des activités de lobbyisme peuvent avoir lieu tout au long du processus menant à l'attribution du certificat (par exemple, tenter de faire accélérer le processus d'attribution ou tenter de négocier l'obligation de fournir un document jugé nécessaire au traitement de la demande). Ces activités peuvent être exercées par le demandeur du certificat lui-même, mais il arrive fréquemment que ce dernier se fasse représenter par un ingénieur, un avocat ou un consultant pour qu'il effectue les démarches nécessaires à cette fin.

L'objet des activités de lobbyisme exercées par un lobbyiste relativement à l'attribution, par le MDDEP, d'un tel certificat d'autorisation doit être inscrit au registre des lobbyistes, l'attribution du certificat d'autorisation étant une décision visée par le paragraphe 2° de l'article 2 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Certificats d'autorisation délivrés par le gouvernement

Les personnes, entreprises privées, municipalités, ministères et entreprises du gouvernement qui souhaitent mettre en place un projet susceptible de créer certaines inquiétudes chez la population et de troubler l'environnement de façon plus marquée (par exemple la construction d'une route ou l'implantation d'un aéroport) doivent d'abord obtenir un certificat d'autorisation gouvernemental (article 31.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*). Le dossier de demande est analysé par le MDDEP et la décision de délivrer ou non le certificat relève du Conseil des ministres.

Le volume des activités de lobbyisme exercées relativement à l'attribution de certificats d'autorisation par le gouvernement peut être considérable. De telles activités peuvent s'exercer auprès des titulaires de charges publiques du MDDEP et également auprès de ceux des autres ministères et organismes qu'il consulte.

Ces activités de lobbyisme peuvent avoir lieu tout au long du processus menant à l'attribution d'un tel certificat. Ces activités peuvent être faites par l'initiateur du projet ou par son représentant et par divers groupes d'intérêts en faveur ou en désaccord avec le projet proposé.

L'objet des activités de lobbyisme exercées par un lobbyiste relativement à l'attribution d'un certificat d'autorisation gouvernemental doit être inscrit au registre des lobbyistes, l'attribution du certificat étant une décision visée par le paragraphe 2° de l'article 2 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Accessoirement à une telle demande de certificat, des représentations peuvent être faites pour influencer le contenu d'une directive particulière préparée par le MDDEP indiquant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impacts sur l'environnement que le demandeur devra effectuer avant de faire sa demande de certificat. Il s'agit alors d'activités visant à influencer une orientation, au sens du paragraphe 1° de l'article 2 de la Loi. Aussi, l'objet de telles communications, lorsqu'elles sont faites par un lobbyiste, doit être inscrit au registre des lobbyistes, s'agissant d'une décision visée par le paragraphe 1° de l'article 2 de la Loi.

Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs peut mandater le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (le BAPE) pour procéder à une audience publique relativement au projet qui lui a été soumis. Les activités de lobbyisme faites dans le cadre d'une audience publique du BAPE le sont dans le cadre de « procédures connues du public » et sont exclues de l'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme en vertu du paragraphe 3° de l'article 5 de la Loi.

Toutefois, les activités de lobbyisme faites par un lobbyiste auprès des titulaires de charges publiques du MDDEP ou ceux du BAPE, en dehors du cadre des audiences publiques, sont assujetties à la Loi et l'objet de telles activités doit être inscrit au registre des lobbyistes.

Attestations d'assainissement

Certaines catégories d'établissements industriels sont plus susceptibles d'émettre des polluants (industrie des pâtes et papiers, minérale, de la transformation des métaux, de la chimie organique et inorganique, du traitement de surface, de l'agroalimentaire, de la transformation du bois et des textiles). Celles qui sont assujetties à l'obligation de demander au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs une attestation d'assainissement sont déterminées par décret du gouvernement. Cette attestation prévoit notamment les exigences environnementales à respecter concernant les rejets d'eaux usées, les émissions atmosphériques et les matières résiduelles.

Dans le cadre du processus d'attribution de l'attestation, le MDDEP publie un avis informant la population de son intention d'accepter ou de refuser l'attestation demandée et rend accessible le dossier pour consultation par le public.

Des activités de lobbyisme peuvent avoir lieu tout au long du processus conduisant à la délivrance de l'attestation d'assainissement. De telles activités peuvent également être exercées par les membres des comités conjoints, afin d'influencer des décisions de nature législative ou réglementaire, ou encore sur des orientations, des programmes ou des plans d'action au sens du paragraphe 1° de l'article 2 de la Loi.

L'objet des activités de lobbyisme faites par un lobbyiste pour l'obtention d'une attestation d'assainissement doit être inscrit au registre des lobbyistes, s'agissant d'une décision visée par le paragraphe 2° de l'article 2 de la Loi.

Certificats et permis pour la vente et l'utilisation de pesticides

Le législateur québécois encadre la vente, l'utilisation, l'entreposage, le transport et l'élimination des pesticides sur le territoire du Québec. La *Loi sur les pesticides (L.R.Q., chapitre P-9.3)* prévoit la nécessité de détenir un permis et un certificat pour pouvoir vendre ou utiliser certaines catégories précises de pesticides.

Selon l'information obtenue, dès lors que le demandeur répond aux critères prévus par la Loi, le permis ou le certificat demandé lui est attribué. Le paragraphe 4^o de l'article 5 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme prévoit que les activités de lobbyisme faites par un lobbyiste (autre qu'un lobbyiste-conseil) pour l'obtention d'un permis pour lequel le titulaire d'une charge publique qui l'attribue ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire, ne sont pas visées par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Les activités de lobbyisme faites par un lobbyiste d'entreprise ou d'organisation pour l'obtention d'un permis ou d'un certificat pour la vente et l'utilisation de pesticides ne sont pas visées par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, conformément au paragraphe 4^o de l'article 5 de cette loi. Toutefois, si les démarches sont effectuées par un lobbyiste-conseil, il s'agit d'activités de lobbyisme dont l'objet doit être inscrit au registre des lobbyistes.

Décisions visées par le paragraphe 3^o de l'article 2 de la Loi

Les processus administratifs conduisant à la prise de décisions concernant l'attribution de contrats, de subventions et d'autres avantages pécuniaires ne font pas l'objet d'une analyse approfondie dans le rapport du commissaire au lobbyisme. Toutefois, il est évident que de nombreuses communications peuvent avoir lieu auprès de titulaires de charges publiques du Ministère afin d'influencer la prise de décisions portant sur ces matières. De telles activités d'influence peuvent avoir lieu à toutes les étapes des divers processus décisionnels, ou même précéder ou suivre les processus formels de consultation.

L'objet des activités de lobbyisme exercées par des lobbyistes afin d'influencer des décisions visées par le paragraphe 3^o de l'article 2 de la Loi doit être inscrit au registre des lobbyistes.

Comités pour le secteur industriel

Des comités ont été mis en place par le MDDEP afin de mieux connaître les besoins, les exigences et la réalité des milieux industriels. Ces comités réunissent des représentants du MDDEP et des milieux concernés.

Même si ces comités ne possèdent aucun pouvoir décisionnel, ils offrent aux représentants de l'industrie un important forum de discussion et de négociation et, surtout, un accès privilégié aux fonctionnaires du Ministère. Des représentations peuvent être faites auprès des titulaires de charges publiques du MDDEP dans le cadre des rencontres des comités afin d'influencer des décisions visées par l'article 2 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Toutefois, la Loi ne s'applique pas lorsque les représentations sont faites en réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique (article 5, paragraphe 10^o).

Ainsi, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme ne s'applique pas aux communications faites par un membre d'un comité conjoint lorsqu'elles sont sollicitées par un titulaire d'une charge publique au moyen d'un écrit permettant d'identifier avec précision la nature du mandat confié au comité et les sujets qui seront discutés dans le cadre des travaux de celui-ci.

Toutefois, sont assujetties à la Loi, les communications d'influence qui :

- sont faites en dehors du cadre des travaux du comité;
- concernent un sujet qui est étranger au mandat du comité ou à l'ordre du jour d'une rencontre;
- visent à influencer l'objet ou la portée du mandat du comité ou encore le contenu d'un ordre du jour et qu'aucune demande formelle et explicite à cet effet n'a été faite par un titulaire d'une charge publique.

ANALYSE DU REGISTRE DES LOBBYISTES ET CONSTATS

L'analyse effectuée relativement à certaines décisions du MDDEP en matière environnementale révèle que les lobbyistes disposent de nombreuses opportunités d'activités de lobbyisme auprès de titulaires de charges publiques du MDDEP, notamment en ce qui concerne l'attribution de permis, certificats ou autres autorisations. Or, ce constat ne se reflète pas dans le nombre d'inscriptions effectuées au registre des lobbyistes. À titre d'exemple, au cours de l'année 2010, près de 3 000 certificats d'autorisation ministériels et 38 certificats d'autorisation gouvernementaux ont été délivrés. Pourtant, pour cette même période, seuls 63 mandats ont été inscrits au registre pour l'obtention de tels certificats.

De plus, l'analyse de la liste des entreprises, des organisations et des clients inscrits au registre permet de faire un constat intéressant : alors que les firmes de génie-conseil sont souvent impliquées dans le processus de demande de permis pour un client, aucune de celles-ci n'apparaît avoir, en 2010, inscrit de mandat au registre des lobbyistes pour le MDDEP.

Aussi, bien que les occasions de faire des représentations auprès du MDDEP soient nombreuses, l'analyse du registre des lobbyistes démontre que les inscriptions faites au cours de l'année 2010 ne reflètent pas la réalité de la pratique du lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques du MDDEP.

CONCLUSION

L'analyse des décisions susceptibles d'être visées par des activités de lobbyisme au sein d'un ministère ou d'un organisme public est un outil efficace pour guider le commissaire au lobbyisme dans l'exécution de son mandat, et aussi pour permettre aux titulaires de

charges publiques d'exercer une certaine vigilance face à de telles activités, pour guider les lobbyistes afin qu'ils s'acquittent des obligations qui leur incombent et, ultimement, pour mettre à la disposition du citoyen l'information qu'il est en droit de connaître, dans un souci de transparence.

La carte du lobbyisme représente la première étape visant l'atteinte de ces objectifs pour les secteurs d'activités relevant de la responsabilité du MDDEP. Le rapport incite donc le Ministère à convenir avec le Commissaire au lobbyisme d'un plan d'action commun visant à mettre en œuvre certaines activités permettant aux titulaires de charges publiques et aux lobbyistes qui exercent des activités de lobbyisme auprès d'eux de mieux connaître et comprendre les principes à la base de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme afin d'en assurer un meilleur respect. Il suggère également au Ministère de se doter d'un cadre de gestion des activités de lobbyisme exercées dans des secteurs relevant de sa compétence.

RAPPORT COMPLÉMENTAIRE

Dans le cadre des étapes de finalisation de la carte du lobbyisme, le MDDEP a identifié certaines zones pour lesquelles une analyse similaire pourrait être avantageuse. Il s'agit :

- de la Loi sur la sécurité des barrages et la Loi sur le régime des eaux (notamment l'aliénation, la location ou l'occupation du lit et des rives des cours d'eau et de la mer, la gestion des barrages publics et les autorisations nécessaires pour l'implantation d'un barrage);
- du processus d'évaluation environnementale stratégique (ÉES) et du développement de politiques et de lignes directrices en lien avec l'ÉES;
- des autorisations données en vertu de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel.

Le Commissaire au lobbyisme du Québec s'est montré disponible afin d'accompagner le Ministère dans cette démarche.

Commissaire au lobbyisme du Québec
Mars 2012