

# L'ENCADREMENT DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME AU QUÉBEC

**SYNTHÈSE DES ACTIVITÉS  
DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC  
2007-2008 À 2011-2012**

**PRÉSENTÉE AUX MEMBRES  
DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS  
ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**

**Avril 2013**

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	5
1. L'ENCADREMENT DU LOBBYISME AU QUÉBEC .....	9
1.1. Les règles d'encadrement du lobbyisme .....	9
1.2. Les composantes nécessaires pour que la Loi s'applique.....	9
1.2.1. Qu'est-ce qu'une activité de lobbyisme .....	9
1.2.2. Qui sont les lobbyistes visés?.....	11
1.2.3. Qui sont les titulaires de charges publiques visés?.....	12
1.3. Quelles sont les obligations des lobbyistes au regard de la transparence et du sain exercice des activités de lobbyisme? .....	12
1.4. Quelles sont les responsabilités des titulaires de charges publiques? .....	14
1.5. Les règles d'après-mandat .....	14
1.6. Quelles sont les responsabilités et les pouvoirs du commissaire au lobbyisme? .....	17
2. SYNTHÈSE DES RAPPORTS ANNUELS DE 2007-2008 À 2011-2012 .....	19
2.1 Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme eu égard aux objectifs et aux obligations de transparence et d'éthique découlant de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes (plan stratégique 2004, orientation 1) .....	20
Maximiser la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme (plan stratégique 2010, orientation 2) .....	20
2.1.1 Vérifications effectuées à la suite de signalements et à l'initiative du commissaire au lobbyisme .....	20
2.1.2 Activités de surveillance.....	22
2.1.3 Enquêtes et poursuites pénales.....	22
2.1.4 Sanctions disciplinaires .....	23
2.1.5 Systématiser l'application de la gestion des risques dans la sélection des dossiers.....	24
2.1.6 Module d'autoformation Lobbyisme ou non?.....	24
2.2 Faire connaître aux lobbyistes les objectifs de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes, informer les titulaires de charges publiques des enjeux et des effets de la Loi et susciter l'intérêt de la population (plan stratégique 2004, orientation 3).....	25
Amener les acteurs à intégrer la préoccupation de transparence et d'éthique dans les communications d'influence (plan stratégique 2010, orientation 1).....	25

2.2.1	Stratégie de persuasion et d'accompagnement .....	25
2.2.2	Amener les institutions à cerner la pratique du lobbyisme dans leur milieu .....	27
2.2.3	Favoriser la prise en compte de la Loi et du Code aux plans législatif, réglementaire et administratif.....	28
2.2.4	Étude qualitative sur la participation des citoyens quant à l'encadrement du lobbyisme .....	29
2.2.5	Études menées auprès des titulaires de charges publiques .....	30
2.2.6	Partenariat avec la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires .....	30
2.3	Cerner davantage la pratique du lobbyisme et développer une meilleure connaissance du phénomène (plan stratégique 2004, orientation 2).....	31
	Contribuer à mieux faire comprendre les règles applicables et à les faire évoluer (plan stratégique 2010, orientation 3).....	31
2.3.1	Favoriser une meilleure compréhension de la Loi et du Code .....	31
2.3.2	Proposer des modifications législatives propres à assurer une meilleure application des règles .....	33
2.3.3	Collaborer avec d'autres juridictions chargées de la surveillance du lobbyisme et avec d'autres organisations intéressées par le phénomène .....	35
2.4	Développer une organisation performante en appui sur son personnel et sur les valeurs qui guident l'Administration publique (plan stratégique 2004, orientation 4) .....	38
	Valoriser l'engagement, la qualité et le savoir-faire du personnel (plan stratégique 2010, orientation 4) .....	38
2.4.1	Organisation administrative et effectifs .....	38
2.4.2	Les ressources humaines .....	40
2.4.3	Ressources financières .....	41
2.4.4	Application des lois et des politiques.....	43
2.5	Registre des lobbyistes, conservatrice du registre et ordonnances de confidentialité .....	44
2.5.1	Registre des lobbyistes.....	44
2.5.2	Comité de liaison avec la conservatrice du registre des lobbyistes.....	45
2.5.3	Ordonnances de confidentialité.....	46
	CONCLUSION .....	48



## **INTRODUCTION**

Il y a un peu plus de 10 ans, le 13 juin 2002, l'Assemblée nationale adoptait la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying. Les membres de l'Assemblée nationale convenaient ainsi de la nécessité de miser sur la transparence pour renforcer la confiance du public à l'égard de nos institutions.

Tout en reconnaissant que le lobbying constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, cette loi établit également le droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions. Elle oblige les lobbyistes à faire preuve de transparence en inscrivant l'objet de leurs activités au registre des lobbyistes et à adopter de saines pratiques de lobbying en respectant le Code de déontologie des lobbyistes.

La confiance des citoyens envers leurs institutions est un enjeu majeur dans l'exercice d'une saine démocratie et d'une bonne gouvernance. Elle en est la pièce maîtresse. L'érosion du lien de confiance entre les citoyens et leurs institutions démocratiques a des conséquences majeures sur l'organisation sociale, la prospérité économique, la stabilité politique et la vitalité démocratique. La situation actuelle met en évidence la nécessité que certains paradigmes soient remplacés, notamment ceux qui ont trait à la transparence et à l'éthique.

### **LE LOBBYISME, UNE RÉALITÉ; LA TRANSPARENCE, UNE NÉCESSITÉ**

Le lobbying 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 lobbying peut bien sûr être utile. Le lobbying peut dès lors contribuer à apporter aux décideurs publics des éléments d'information et de compréhension utiles à une prise de décision éclairée notamment sur des questions parfois plus complexes.

Le lobbying exige cependant de la vigilance et de la transparence. De la vigilance pour assurer 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 lobbying 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. La transparence tend à favoriser une meilleure imputabilité des dirigeants, à favoriser la participation aux débats et à accroître le consensus social autour des décisions qui sont prises.

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

Le lobbyisme implique deux acteurs, celui qui cherche à influencer et celui que l'on cherche à influencer, un lobbyiste et un titulaire d'une charge publique. Si le lobbyiste a l'obligation d'inscrire ses activités de lobbyisme au registre des lobbyistes, le titulaire d'une charge publique a, à titre de gardien des processus de décisions de nature publique, un important rôle à jouer dans l'application de la Loi.

Le droit de savoir des citoyens fait dorénavant partie intégrante des conditions d'exercice des responsabilités des titulaires de charges publiques québécois. Ils doivent ainsi développer une nouvelle sensibilité et modifier leur approche et interroger leur comportement 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.

## **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 lobbyisme.

## **CONTRER LA RÉSISTANCE, UN DÉFI**

En principe, 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 et des titulaires de charges publiques 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, autant les lobbyistes que les titulaires de charges publiques, tireraient de grands avantages à 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 ».





## **1. L'ENCADREMENT DU LOBBYISME AU QUÉBEC**

### ***1.1. Les règles d'encadrement du lobbyisme***

Les règles qui encadrent les activités de lobbyisme se trouvent dans les textes juridiques suivants :

- la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme;
- le Code de déontologie des lobbyistes;
- le Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme;
- les 12 avis du commissaire au lobbyisme publiés conformément à l'article 52 de la Loi. Ces avis précisent la portée de certains termes de la Loi;
- le Règlement sur le registre des lobbyistes;
- les sept bulletins d'interprétation publiés par la conservatrice du registre des lobbyistes, en vertu de l'article 22 de la Loi. Ces bulletins précisent les règles relatives à la forme, au contenu et aux modalités d'inscription des déclarations au registre des lobbyistes.
- le Tarif des droits relatifs au registre des lobbyistes;

### ***1.2. Les composantes nécessaires pour que la Loi s'applique***

Pour que la Loi s'applique, trois composantes doivent être réunies. Il faut que :

1. une activité de lobbyisme
2. soit exercée par un lobbyiste
3. auprès d'un titulaire d'une charge publique.

#### ***1.2.1. Qu'est-ce qu'une activité de lobbyisme***

Une activité de lobbyisme est d'abord une communication, orale ou écrite, faite auprès d'un titulaire d'une charge publique.

La communication doit être faite en vue d'influencer une décision ou elle doit pouvoir raisonnablement être considérée comme étant susceptible d'influencer une décision.

La communication doit viser l'une des décisions suivantes :

- l'élaboration, la présentation, la modification ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'une politique, d'un programme, d'un plan d'action;
- l'attribution d'un contrat, autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public, d'une subvention ou d'un autre avantage financier;
- l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation;
- la nomination de certains administrateurs publics.

Le fait d'organiser ou de faciliter la tenue d'une entrevue avec un titulaire d'une charge publique pour le compte d'un tiers sur l'un des objets ci-dessus énoncés constitue également une activité de lobbying.

Certaines activités de lobbying sont toutefois exclues de l'application de la Loi. À titre d'exemple, sont exclues les activités suivantes :

- les représentations faites dans le cadre de procédures judiciaires ou juridictionnelles;
- les représentations faites dans le cadre d'une commission parlementaire ou dans celui d'une séance publique d'une municipalité, ou encore d'une procédure publique ou connue du public;
- certaines représentations faites dans le seul but de faire connaître un produit ou un service;
- les représentations faites dans le contexte de la négociation, postérieure à son attribution, des conditions d'exécution d'un contrat;
- les représentations faites dans le contexte de la négociation d'un contrat individuel ou collectif de travail;
- les représentations faites en réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique.

Notons par ailleurs que la Loi ne s'applique pas aux communications d'influence d'un citoyen qui, en son propre nom, tente d'influencer un titulaire d'une charge publique de même qu'aux représentations faites par les titulaires de charges publiques dans le cadre de leurs attributions.

### **1.2.2. Qui sont les lobbyistes visés?**

Sont considérés comme des lobbyistes aux fins de l'application de la Loi, les lobbyistes-conseils, les lobbyistes d'entreprise et les lobbyistes d'organisation.

- Le lobbyiste-conseil est celui, qu'il soit salarié ou non, dont l'occupation ou le mandat consiste en tout ou en partie à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'autrui moyennant contrepartie. Il peut s'agir par exemple autant d'un professionnel que d'un spécialiste des relations publiques ou gouvernementales.
- Le lobbyiste d'entreprise est celui dont l'emploi ou la fonction au sein d'une entreprise à but lucratif consiste, pour une partie importante<sup>1</sup>, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte de l'entreprise.
- Le lobbyiste d'organisation est celui dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante<sup>2</sup>, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif.

À la suite de l'adoption par le gouvernement du Règlement relatif au champ d'application de la Loi, les personnes ou organisations suivantes ne sont pas considérées comme des lobbyistes :

- les organismes à but non lucratif qui ne sont ni constitués à des fins patronales, syndicales ou professionnelles, ni formés de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises. Au Canada, seul le Québec exclut certains organismes à but non lucratif de l'application de la Loi.
- le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, toute personne que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève et tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres;
- la plupart des établissements d'enseignement et les commissions scolaires;
- les établissements de santé et de services sociaux;
- les centres locaux de développement.

---

<sup>1</sup> Une personne est considérée exercer une activité de lobbyisme pour une « partie importante » lorsque l'activité de lobbyisme est menée par un membre du conseil d'administration ou par un cadre de l'entreprise ou de l'organisation, lorsqu'une activité de lobbyisme a un impact important pour l'entreprise, l'organisation ou l'un de ses membres, ou encore, lorsque l'ensemble des activités de lobbyisme représente plus de 12 jours de travail. Voir à ce sujet l'Avis no 2005-07 du commissaire au lobbyisme concernant l'interprétation de l'expression « pour une partie importante ».

<sup>2</sup> *Id.*

### **1.2.3. Qui sont les titulaires de charges publiques visés?**

La Loi s'applique aux activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques des niveaux parlementaire, gouvernemental et municipal. La Loi s'étend ainsi aux activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques de plus de 300 ministères, organismes et entreprises du gouvernement, et 2200 municipalités et organismes municipaux.

Sont considérés comme des titulaires de charges publiques aux fins de l'application de la Loi :

- les ministres, les députés et les membres de leur personnel;
- les membres du personnel du gouvernement;
- les personnes nommées à des organismes ou entreprises du gouvernement au sens de la Loi sur le vérificateur général ainsi que les membres du personnel de ces organismes;
- les membres nommés à des organismes à but non lucratif qui ont pour objet de gérer et de soutenir financièrement, avec des fonds provenant principalement du gouvernement, des activités de nature publique;
- les maires, les conseillers municipaux ou d'arrondissements, les préfets, les présidents et autres membres du conseil d'une communauté métropolitaine ainsi que les membres de leur personnel de cabinet ou du personnel des municipalités, certains organismes mandataires d'une municipalité et organismes supramunicipaux.

Les personnes qui occupent des fonctions au sein des établissements de santé et de services sociaux et des établissements d'enseignement ne sont pas considérées comme des titulaires de charges publiques au sens de la Loi. Les activités de lobbyisme menées auprès de ces organismes n'ont donc pas à être déclarées.

### **1.3. Quelles sont les obligations des lobbyistes au regard de la transparence et du sain exercice des activités de lobbyisme?**

La transparence des activités de lobbyisme est principalement assurée par l'obligation pour tout lobbyiste visé par la Loi d'être inscrit au registre des lobbyistes.

- L'inscription est faite, dans le cas d'un lobbyiste-conseil, par le lobbyiste lui-même et, dans le cas d'un lobbyiste d'entreprise ou d'organisation, par le plus haut dirigeant de l'entreprise ou du groupement pour le compte duquel le lobbyiste exerce ses activités.

- Le registre, qui est public, contient des renseignements relatifs à l'identité du lobbyiste, de son client, de son entreprise ou de son organisation. Une déclaration contient notamment des informations sur la nature et la durée de toute charge publique dont le lobbyiste a été titulaire et précise le montant de toute subvention que le client, l'entreprise ou le groupement a touché d'un gouvernement ou d'un organisme public.
- Le registre contient également des renseignements concernant l'objet des activités de lobbyisme (par exemple : modifier une loi) et les renseignements qui sont utiles à la détermination de cet objet (par exemple : modifier la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'exempter les propriétaires de terrains industriels de l'obligation de procéder à une étude de caractérisation du sol lors d'un changement d'utilisation du terrain).
- Une déclaration au registre contient aussi des informations sur les institutions publiques visées par les activités de lobbyisme qui sont menées et sur la nature (ministérielle, sous-ministérielle, d'encadrement, professionnelle ou autre) des fonctions exercées par les titulaires de charges publiques visés.

Le sain exercice des activités de lobbyisme est assuré par l'interdiction prévue à la Loi de certaines pratiques et par le respect des obligations énoncées dans le Code de déontologie des lobbyistes.

- La Loi interdit aux lobbyistes-conseils et aux lobbyistes d'entreprise d'exercer des activités moyennant une contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou subordonnée au degré de succès de leurs activités.
- Il est également interdit aux lobbyistes-conseils et aux lobbyistes d'entreprise d'exercer leurs activités moyennant une contrepartie provenant d'une subvention ou d'un prêt du gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes.
- Le Code prescrit notamment que tout lobbyiste doit respecter le droit du public à une information exacte et complète et qu'il doit préciser l'objet de sa démarche et l'identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts lorsqu'il communique avec un titulaire d'une charge publique.
- Le Code édicte des normes de conduite applicables aux lobbyistes. Ces normes établissent, par exemple, l'obligation de tenir compte de l'intérêt public dans la représentation des intérêts particuliers d'un client, de s'acquitter des obligations afférentes à des activités de lobbyisme avec honnêteté et intégrité, de s'abstenir d'exercer des pressions indues à l'endroit d'un titulaire d'une charge publique et de ne pas dissimuler l'identité d'un client.

#### **1.4. Quelles sont les responsabilités des titulaires de charges publiques?**

Chaque titulaire d'une charge publique a la responsabilité de s'assurer que les communications d'influence qui sont menées auprès de lui sont conformes à la Loi. Pour ce faire, le titulaire d'une charge publique doit s'assurer que les lobbyistes qu'il rencontre sont inscrits au registre des lobbyistes et qu'ils respectent le Code de déontologie des lobbyistes. Il devrait aussi demander à ceux qui ne sont pas encore inscrits au registre, d'y porter l'objet de leurs activités. En cas de refus de régulariser leur situation, le titulaire d'une charge publique doit s'abstenir de traiter avec eux et porter la situation à l'attention du Commissaire au lobbyisme du Québec. Le titulaire d'une charge publique ne doit donc pas hésiter à consulter le registre des lobbyistes et le Commissaire au lobbyisme du Québec.

De plus, le titulaire d'une charge publique a l'obligation de s'assurer de la conservation de l'information, notamment celle relative aux rencontres et échanges avec des lobbyistes (agenda, correspondance, courriel, compte rendu de rencontre, etc.)<sup>3</sup>.

#### **1.5. Les règles d'après-mandat**

Au terme de l'exercice de leurs fonctions, les titulaires de charges publiques doivent éviter de divulguer des renseignements confidentiels et de profiter indûment de l'exercice d'une fonction antérieure. De plus, certains titulaires de charges publiques sont tenus de respecter des règles d'après-mandat qui limitent les activités de lobbyisme qui peuvent être menées. Un manquement aux règles d'après-mandat expose l'ancien titulaire d'une charge publique à des poursuites pénales et le rend passible notamment d'une amende de 500 \$ à 25 000 \$ pour chaque infraction, laquelle peut être portée au double en cas de récidive.

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

Nul ne peut, dans l'exercice de ses activités de lobbyisme, divulguer des renseignements confidentiels dont il a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice d'une charge publique dont il a antérieurement été titulaire, ni donner à quiconque des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public dont il a ainsi pris connaissance et qui concernent soit l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale dans laquelle il exerçait sa charge, soit un tiers avec lequel il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année précédant la date où il a cessé d'être titulaire d'une charge publique au sein de cette institution.

---

<sup>3</sup> Voir à cet égard les dispositions de la Loi sur les archives (RLRQ, c. A-21.1), du Règlement sur le calendrier de conservation, le versement, le dépôt et l'élimination des archives publiques (c. A-21.1, r.1) et la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (RLRQ, c. A-2.1).

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

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

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

Certains anciens titulaires de charges publiques ne peuvent, pour une période d'un an ou de deux ans, faire des activités de lobbyisme à quelque titre que ce soit (lobbyiste-conseil, lobbyiste d'entreprise ou lobbyiste d'organisation) auprès d'un titulaire d'une charge publique exerçant ses fonctions au sein de la même institution parlementaire, gouvernementale ou municipale que celle dans laquelle cet ancien titulaire exerçait ses fonctions au cours de l'année précédant le moment où il a cessé d'exercer ses fonctions. Ils ne peuvent également faire du lobbyisme auprès d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale avec laquelle ils ont eu, toujours au cours de l'année précédant la fin de leurs fonctions, des rapports officiels, directs et importants.

Un rapport officiel est un contact ou un échange avec un titulaire d'une charge publique fait dans le cadre officiel d'une fonction occupée par le titulaire d'une charge publique. Ce rapport est direct lorsque le contact ou l'échange se fait sans intermédiaire et il est important lorsqu'il n'est ni superficiel ni négligeable.

L'interdiction d'exercer toute forme d'activité de lobbyisme, à quelque titre que ce soit, s'applique aux personnes et pour la période mentionnées dans le tableau qui suit :

Interdiction valide pour une période de 2 ans	Interdiction valide pour une période de 1 an
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Membres du Conseil exécutif</li> <li>- Députés autorisés à siéger au Conseil des ministres (le whip du gouvernement, le leader parlementaire du gouvernement, le président du caucus)</li> <li>- Maire et préfet</li> <li>- Membre du comité exécutif d'une municipalité ou d'une communauté métropolitaine</li> <li>- Président du conseil d'une communauté métropolitaine</li> <li>- Président d'arrondissement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Membres du personnel de cabinet des personnes mentionnées ci-contre (autre qu'un employé de soutien)</li> <li>- Sous-ministre, sous-ministre associé ou adjoint</li> <li>- Secrétaire général, secrétaire général associé ou secrétaire adjoint du Conseil exécutif</li> <li>- Secrétaire ou secrétaire adjoint ou associé du Secrétariat du Conseil du trésor</li> <li>- Directeur général ou directeur général adjoint d'une municipalité ou d'une communauté métropolitaine</li> <li>- Secrétaire trésorier d'une municipalité régie par le Code municipal</li> </ul>

#### Interdiction d'exercer des activités de lobbyisme-conseil

De plus, certains titulaires de charges publiques visés ne peuvent également exercer, pour une période d'un an ou de deux ans, des activités de lobbyisme-conseil. Cette interdiction ne s'applique que si la personne a été titulaire d'une charge publique au moins un an au cours des deux années qui ont précédé la date où elle a cessé d'être titulaire d'une charge publique.

L'interdiction d'exercer toute forme d'activités de lobbyisme, à titre de lobbyiste-conseil, s'applique aux personnes et pour la période mentionnées dans le tableau qui suit :



Interdiction valide pour une période de 2 ans	Interdiction valide pour une période de 1 an
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Membres du Conseil exécutif</li> <li>- Députés autorisés à siéger au Conseil des ministres (le whip du gouvernement, le leader parlementaire du gouvernement, le président du caucus)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Membres du personnel de cabinet des personnes mentionnées ci-contre (autre qu'un employé de soutien)</li> <li>- Sous-ministre, sous-ministre associé ou adjoint</li> <li>- Secrétaire général, secrétaire général associé ou secrétaire adjoint du Conseil exécutif</li> <li>- Secrétaire, secrétaire associé ou secrétaire adjoint du Secrétariat du Conseil du trésor</li> </ul>

Cette interdiction ne s'applique pas aux anciens titulaires de charges publiques des institutions municipales. Elle ne s'applique pas non plus aux députés ou adjoints parlementaires qui n'ont pas occupé de fonctions ministérielles ou qui n'ont pas été autorisés à siéger au Conseil des ministres.

### **1.6. Quelles sont les responsabilités et les pouvoirs du commissaire au lobbyisme?**

Le commissaire au lobbyisme est nommé par l'Assemblée nationale du Québec, dont il relève, pour un mandat de cinq ans. Ce mandat peut être renouvelé.

Sa mission consiste à promouvoir la transparence et la saine pratique du lobbyisme et à faire respecter la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes.

Aux fins de l'exercice de ses responsabilités, le commissaire au lobbyisme possède des pouvoirs d'inspection et d'enquête. Dans le cadre d'une inspection ou d'une enquête, les lobbyistes et les titulaires de charges publiques doivent collaborer avec le commissaire au lobbyisme ou ses représentants autorisés et ne peuvent entraver l'action de ces personnes dans l'exercice de leur fonction.

Le commissaire au lobbyisme soumet au Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) tout rapport d'enquête dans lequel il constate qu'il y a eu manquement à la Loi ou au Code. Il appartient à ce dernier de décider de prendre des poursuites pénales s'il le juge opportun. La prescription s'établit à un an.

Le commissaire au lobbyisme peut prendre des mesures disciplinaires contre un lobbyiste qui manque de façon grave ou répétée aux obligations imposées par la Loi ou le Code de déontologie des lobbyistes.

Sous réserve des questions qui sont de la compétence de la conservatrice du registre des lobbyistes en application de l'article 22 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying, le commissaire au lobbying peut donner et publier tout avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la Loi, d'un règlement pris en application de celle-ci ou du Code de déontologie des lobbyistes.

Lorsqu'ils concernent un projet d'investissement d'une entreprise ou du client d'un lobbyiste-conseil et que leur divulgation risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de cette entreprise ou de ce client, le commissaire peut, sur demande, ordonner qu'une partie ou la totalité des renseignements contenus dans une déclaration d'un lobbyiste demeurent confidentiels.

## 2. SYNTHÈSE DES RAPPORTS ANNUELS DE 2007-2008 À 2011-2012

En 2004, le Commissaire au lobbyisme du Québec a adopté un plan stratégique intitulé « *Vers une confiance plus grande dans nos institutions politiques et administratives* ». Ce plan stratégique comportait les quatre orientations suivantes :

- **Orientation 1** : Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme eu égard aux objectifs et aux obligations de transparence et d'éthique découlant de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes.
- **Orientation 2** : Cerner davantage la pratique du lobbyisme et développer une meilleure connaissance du phénomène.
- **Orientation 3** : Faire connaître aux lobbyistes les objectifs de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes, informer les titulaires de charges publiques des enjeux et des effets de la Loi et susciter l'intérêt de la population.
- **Orientation 4** : Développer une organisation performante en appui sur son personnel et sur les valeurs qui guident l'Administration publique.

Au printemps 2010, le Commissaire au lobbyisme du Québec s'est doté d'un nouveau plan stratégique. Sous le thème « *La nécessaire transparence dans la pratique du lobbyisme, une voie qui s'impose pour une confiance plus grande dans nos institutions* ». Ce deuxième plan stratégique de l'institution traduit l'ampleur des défis à relever pour donner leur plein effet aux objectifs de transparence et d'encadrement déontologique de la pratique du lobbyisme poursuivis par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et le Code de déontologie des lobbyistes. Il énonce les quatre orientations suivantes :

- **Orientation 1** : Amener les acteurs à intégrer la préoccupation de transparence et d'éthique dans les communications d'influence.
- **Orientation 2** : Maximiser la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme.
- **Orientation 3** : Contribuer à mieux faire comprendre les règles applicables et à les faire évoluer.
- **Orientation 4** : Valoriser l'engagement, la qualité et le savoir-faire du personnel.

La synthèse qui suit décrit les principales réalisations du Commissaire au lobbyisme du Québec pour les années 2007-2008 à 2011-2012 sur la base de ces orientations. Comme la période de référence chevauche les deux plans stratégiques, un recoupement a dû être fait aux fins de cette présentation.

**2.1 Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme eu égard aux objectifs et aux obligations de transparence et d'éthique découlant de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes (plan stratégique 2004, orientation 1)**

et

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

Ces orientations visent la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme. La Loi couvre toutes les institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, ce qui représente plus de 300 ministères, organismes et entreprises du gouvernement, et 2200 municipalités et organismes municipaux. La Loi couvre de plus un large éventail de décisions dans le domaine politique et administratif. L'ampleur de la tâche impose d'établir un juste équilibre entre les efforts d'investigation requis pour s'assurer du respect de la Loi et du Code et les résultats recherchés, compte tenu des ressources déployées. Cela passe par une gestion des risques et la systématisation de son application. Les activités de surveillance et de contrôle requièrent non seulement d'effectuer des vérifications et des enquêtes, mais également de sensibiliser et d'informer les personnes et les organisations concernées sur leurs obligations en vertu de la Loi et du Code afin d'en assurer le respect. Au cours des dernières années, le Commissaire au lobbyisme du Québec a aussi cherché à mieux outiller les lobbyistes pour favoriser leur autoévaluation au préalable et à agir avec plus de fermeté à l'égard de ceux qui ne respectent pas la Loi et le Code.

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

Le commissaire au lobbyisme peut exercer ses pouvoirs d'inspection et d'enquête de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement.

Les signalements proviennent de citoyens, de titulaires de charges publiques et parfois de lobbyistes. La grande majorité des signalements concerne la pratique d'activités de lobbyisme sans qu'elles n'aient fait l'objet d'une inscription au registre des lobbyistes. D'autres concernent l'exercice d'activités de lobbyisme en contravention des règles édictées par le Code de déontologie des lobbyistes. Enfin, certains signalements portent sur les règles d'après-mandat imposées par la Loi aux titulaires de charges publiques.

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

<b>Année</b>	<b>Citoyens</b>	<b>TCP</b>	<b>Lobbyistes</b>	<b>Total</b>
<b>2002-2003</b>	1	0	0	<b>1</b>
<b>2003-2004</b>	4	1	0	<b>5</b>
<b>2004-2005</b>	3	0	0	<b>3</b>
<b>2005-2006</b>	6	2	1	<b>9</b>
<b>2006-2007</b>	5	3	2	<b>10</b>
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>28</b>
<b>2007-2008</b>	7	2	0	<b>9</b>
<b>2008-2009</b>	6	3	0	<b>9</b>
<b>2009-2010</b>	14	3	1	<b>18</b>
<b>2010-2011</b>	11	5	5	<b>21</b>
<b>2011-2012</b>	17	9	6	<b>32</b>
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	<b>89</b>

Comme le démontrent les tableaux ci-dessus, on peut remarquer une augmentation importante du nombre de signalements au cours des cinq exercices de la période de référence. Ce nombre a continué d'augmenter pour dépasser la quarantaine de signalements au cours de l'année 2012-2013.

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

**Nombre de cas de vérification et d'enquête  
à l'initiative du commissaire par année financière**

<b>ANNÉE</b>	<b>NOMBRE DE CAS</b>
2002-2003	0
2003-2004	1
2004-2005	1
2005-2006	3
2006-2007	8
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>
2007-2008	5
2008-2009	6
2009-2010	3
2010-2011	3
2011-2012	4
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>

### **2.1.2 Activités de surveillance**

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

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

<b>Année</b>	<b>Nombre de cas</b>
2002-2003	0
2003-2004	10
2004-2005	278
2005-2006	264
2006-2007	297
<b>Total</b>	<b>849</b>
2007-2008	350
2008-2009	397
2009-2010	421
2010-2011	402
2011-2012	412
<b>Total</b>	<b>1 982</b>

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

### **2.1.3 Enquêtes et poursuites pénales**

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

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

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

ANNÉE	RAPPORTS TRANSMIS	MANQUEMENTS CONSTATÉS
2002-2003	0	0
2003-2004	0	0
2004-2005	1	25
2005-2006	2	28
2006-2007	3	57
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>110</b>
2007-2008	2	15
2008-2009	2	32
2009-2010	1	84
2010-2011	0	0
2011-2012	2	26
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>157</b>

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

#### **2.1.4 Sanctions disciplinaires**

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

En 2010, le commissaire au lobbyisme a, pour la première fois, imposé des sanctions disciplinaires à trois personnes qui avaient exercé des activités de lobbyisme sans être inscrites au registre des lobbyistes. Ces sanctions faisaient suite à l'enquête menée en 2009 dans la région du Bas-Saint-Laurent et qui avait fait état de 84 manquements à la Loi.

Elles ont eu pour effet d'interdire à trois personnes travaillant pour la firme de génie-conseil BPR, d'effectuer des activités de lobbyisme pour une période variant de 30 à 120 jours.

### **2.1.5 Systématiser l'application de la gestion des risques dans la sélection des dossiers**

Les groupes cibles sont constitués d'entreprises ou d'organisations exerçant leurs activités dans un même secteur. Ils sont déterminés en fonction des enjeux et des risques qu'ils présentent au regard de l'application de la Loi et du Code. Il peut également s'agir de personnes étant susceptibles d'exercer des activités de lobbyisme à titre de lobbyiste-conseil.

Une grille de priorisation des dossiers de surveillance, de vérification et d'enquête a été élaborée pour assurer un traitement de ces dossiers sur la base des indices de risques inhérents à ceux-ci.

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

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

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

Bien que lancé en cours d'année, il y a eu 2217 visites du module d'autoformation *Lobbyisme ou non?* au cours de l'exercice 2011-2012.



**2.2 Faire connaître aux lobbyistes les objectifs de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes, informer les titulaires de charges publiques des enjeux et des effets de la Loi et susciter l'intérêt de la population (plan stratégique 2004, orientation 3)**

**et**

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

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

Substituer en matière de lobbyisme une culture de légitimité et de transparence à une culture de la discrétion ou du secret suscitant doute et cynisme requiert du temps et des efforts constants de sensibilisation. Voilà pourquoi l'information, l'éducation, la communication et la persuasion ont été parmi les voies d'action favorisées pour assurer une meilleure mise en œuvre de la Loi. Le nombre élevé de personnes visées par celle-ci, qu'elles soient lobbyistes ou titulaires de charges publiques, et la définition très large que donne le législateur au terme « activités de lobbyisme » obligent le commissaire au lobbyisme à emprunter de telles voies pour réaliser sa mission.

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

La stratégie de communication doit prendre en compte la diversité de la clientèle et l'étendue des activités de lobbyisme. Au cours de la période de référence, le Commissaire au lobbyisme du Québec a réalisé près de 330 activités diverses de communication : participation à des congrès ou à des salons, publication d'articles dans des revues spécialisées, tenue de formations, organisation d'un concours de rédaction, tenue de conférences et de rencontres avec des titulaires de charges publiques, des lobbyistes et des citoyens.

Pendant cette période, près de 3 280 personnes susceptibles d'exercer des activités de lobbyisme ont été directement rejointes dans le cadre de diverses activités de sensibilisation et de formation. De plus, ce sont près de 5 660 titulaires de charges publiques œuvrant tant dans les institutions parlementaires que dans les institutions gouvernementales et municipales qui ont été informés et sensibilisés aux dispositions de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes au cours de plus de 254 activités de ce genre.

**Activités de sensibilisation (conférences et ateliers de formation, participation à des congrès et salons) menées auprès des lobbyistes et des titulaires de charges publiques au cours de la période de référence**

Année	À l'intention des lobbyistes	À l'intention des titulaires de charges publiques	Total
<b>2007-2008</b>	18	49	<b>67</b>
<b>2008-2009</b>	29	27	<b>56</b>
<b>2009-2010</b>	22	34	<b>56</b>
<b>2010-2011</b>	17	22	<b>39</b>
<b>2011-2012</b>	15	21	<b>36</b>
<b>Total</b>	<b>101</b>	<b>153</b>	<b>254</b>

En outre, plus de 1800 citoyens ont été informés et sensibilisés aux dispositions de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes.

Enfin le Commissaire au lobbyisme du Québec a réalisé les activités suivantes :

- La tenue d'une série d'actions concertées dans la région Chaudière-Appalaches. Dans le cadre de ce projet pilote, le Commissaire au lobbyisme du Québec a rencontré des groupes de citoyens avisés, ceux engagés dans leur communauté et auprès desquels son message était susceptible de trouver un écho positif, des titulaires de charges publiques, des maires de municipalités de 2500 habitants et plus et des lobbyistes, des chefs d'entreprise et des représentants de chambres de commerce.
- L'établissement de canaux de communication avec des directeurs et des professeurs d'établissements d'enseignement supérieur et avec des représentants des caisses populaires et des réseaux des bibliothèques publiques du Québec.
- La tenue d'une campagne de communication ciblée auprès des promoteurs spécialisés en développement de l'énergie éolienne et auprès des maires d'une centaine de municipalités concernées.
- L'organisation, en collaboration avec le Laboratoire d'étude des politiques publiques et de la mondialisation de l'École nationale d'administration publique, de deux tables rondes sur *Le lobbyisme à l'ère de la mondialisation*. Animées par le professeur Paul-André Comeau, ces tables rondes ont réuni le 12 avril 2007 à Montréal et le 19 avril 2007 à Québec des intervenants issus du monde des affaires, du milieu universitaire et des médias.

- La conception de plusieurs outils de communication pour mieux informer les lobbyistes, les titulaires de charges publiques et les citoyens (dépliants, brochures, infolettres).
- L'adoption d'une politique de communication ainsi que d'une politique sur la diffusion de l'information.
- L'achat de quelques espaces publicitaires dans les revues et les journaux spécialisés. Malgré un très petit budget en publicité, le commissaire au lobbyisme effectue quelques placements publicitaires afin de sensibiliser les lobbyistes, les titulaires de charges publiques et les journalistes à la Loi, au Code et au registre des lobbyistes.

Les demandes de renseignements ont augmenté de façon considérable au cours de la période de référence. Le personnel du Commissaire au lobbyisme répond bon an mal an à quelques centaines de demandes de renseignements émanant de lobbyistes, de titulaires de charges publiques ou de citoyens. Plusieurs de ces demandes sont faites par des personnes qui exercent des activités de lobbyisme et qui désirent des précisions sur les exigences de la Loi en rapport avec leurs activités ou par des citoyens qui souhaitent en savoir plus sur l'encadrement du lobbyisme au Québec. On note une augmentation marquée des demandes de renseignements au cours des dernières années. En effet, en 2010-2011, le Commissaire au lobbyisme du Québec a reçu 318 demandes. Ce nombre, passé à 406 en 2011-2012, est en constante croissance.

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

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

Dresser une carte du lobbyisme requiert, dans un premier temps, que soient identifiés les pouvoirs décisionnels particuliers qui relèvent de la compétence d'une institution publique et qui peuvent faire l'objet d'une activité de lobbyisme. Un tel exercice se fait par l'analyse des lois, des règlements et des programmes dont cette institution assume la responsabilité. Une analyse du registre des lobbyistes permet ensuite de déterminer le nombre de lobbyistes qui déclarent leurs activités de lobbyisme auprès de cette institution et la nature de ces activités. La réalisation d'une carte du lobbyisme dans un ministère, un organisme public ou une municipalité nécessite une collaboration étroite entre le personnel du Commissaire au lobbyisme et celui de l'institution publique engagée dans la démarche.

Le tableau qui suit fait état des ministères, des entités gouvernementales et des organismes gouvernementaux où des travaux relatifs à l'élaboration de la carte du lobbyisme ont été effectués depuis 2005-2006.

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

Au cours de la période de référence, le Commissaire au lobbyisme du Québec a complété les cartes de lobbyisme de la Société de l'assurance automobile du Québec et du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

L'année 2009-2010 a été l'occasion pour le commissaire au lobbyisme de se repositionner à l'égard de la carte du lobbyisme. Les objectifs de cette démarche, les ressources qui y sont consacrées et les besoins des ministères et organismes qui en sont les ultimes bénéficiaires ont été réévalués à la lumière des quelques expériences réalisées dans le domaine. La nouvelle démarche du Commissaire au lobbyisme favorise une plus grande responsabilisation des ministères et organismes dans leur évaluation des risques en matière de lobbyisme et dans l'application des mesures appropriées.

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

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

Au cours de la période de référence, le Commissaire au lobbyisme du Québec a présenté trois mémoires relativement à des projets de loi.

- Mémoire sur le projet de loi n° 48, Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (2009);
- Mémoire sur le projet de loi n° 76, Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux (2009);
- Mémoire sur le projet de loi n° 109, Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (2010).

Le Commissaire au lobbyisme a en outre fait des démarches auprès du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), auprès du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux et auprès du Secrétariat du Conseil du trésor, afin de les sensibiliser aux règles de transparence et d'éthique en matière de lobbyisme notamment lors de l'attribution des contrats.

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

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

Par l'entremise de son partenariat avec la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires, le Commissaire au lobbyisme du Québec a également eu l'occasion de bénéficier gracieusement des services de la firme CROP pour un autre sondage mené auprès du grand public québécois. Deux questions sur le niveau de connaissance de la Loi, du Code et du registre seront posées à 1 000 répondants au cours de l'hiver 2012. Le rapport de ce sondage sera intégré à l'étude de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires. Les résultats permettront de voir si le Commissaire au lobbyisme du Québec a réussi à susciter l'intérêt et la participation des citoyens à l'égard de la transparence et de l'éthique dans les communications d'influence, rejoignant ainsi la première orientation de son actuel plan stratégique.

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

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

Des entretiens avec des titulaires de charges publiques municipales dénotaient que la Loi étaient aussi méconnue dans le monde municipal. Elle était perçue comme trop vague et ne donnant pas de balises claires pour guider le comportement des responsables municipaux relativement au phénomène du lobbyisme. Les titulaires de charges publiques municipales ne se sentaient pas concernés par celle-ci. Conscient des particularités du monde municipal, le Commissaire au lobbyisme a entrepris une démarche avec celui-ci afin de mieux arrimer les préceptes de la Loi aux réalités de la sollicitation courante. Ainsi, en 2009-2010 une offre de formation a été proposée à la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) et à l'Union des municipalités du Québec (UMQ). L'UMQ a distribué notre document de formation à l'occasion d'une formation dispensée aux nouveaux élus alors que la FQM a diffusé à tous ses membres, sur le site de Québec-Municipal, une entrevue du commissaire au lobbyisme sur l'à-propos de la Loi dans les débats en cours sur l'éthique et la gouvernance.

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

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

En 2011, le Commissaire au lobbyisme du Québec a confié un mandat de recherche à la Chaire pour connaître l'évolution de la perception des titulaires de charges publiques aux niveaux municipal, gouvernemental et parlementaire relativement aux activités de lobbyisme et à leur encadrement. L'étude avait pour objectif de vérifier si les titulaires de charges publiques intègrent la préoccupation de transparence et d'éthique lorsque des communications d'influence qui s'exercent auprès d'eux et de mesurer le chemin parcouru depuis 2007, où une première collecte de données avait été réalisée. Cette étude, à caractère scientifique et dont la neutralité est assurée par la Chaire, a été réalisée à partir d'un questionnaire transmis à plus de 3550 titulaires de charges publiques. Ce sondage visait à obtenir un portrait actuel de la connaissance des règles d'encadrement du lobbyisme et de la façon dont elles sont appliquées au sein des institutions publiques.

Les résultats de cette étude, qui devraient être rendus publics au printemps 2013, serviront à améliorer les outils d'information du Commissaire au lobbyisme du Québec ainsi qu'à parfaire l'offre d'accompagnement aux titulaires de charges publiques, dans le but de les aider à assurer une saine gestion des communications d'influence dans leur environnement. Conformément à la troisième orientation de son plan stratégique 2010-2013, qui est de « contribuer à mieux faire comprendre les règles applicables et à les faire évoluer », cette étude permettra d'atteindre précisément l'objectif relatif à l'optimisation des communications au regard des règles applicables.

## **2.3 Cerner davantage la pratique du lobbyisme et développer une meilleure connaissance du phénomène (plan stratégique 2004, orientation 2)**

**et**

### **Contribuer à mieux faire comprendre les règles applicables et à les faire évoluer (plan stratégique 2010, orientation 3)**

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

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

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

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

Conformément à l'article 52 de la Loi, le Commissaire au lobbyisme du Québec a publié, au cours de la période de référence, deux avis qui s'ajoutaient aux neuf avis déjà publiés par le Commissaire au lobbyisme depuis 2002. Un autre avis a également été publié en juin 2012. Ces avis visent à préciser la portée de certaines dispositions de la Loi.

L'avis 2009-01 publié en avril 2009 vise à clarifier dans quelles circonstances la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme s'applique aux communications faites par un représentant d'intérêts particuliers appelé à participer aux travaux d'un comité consultatif dont la création est prévue par ou en vertu d'une loi ou résulte de la décision administrative d'une autorité publique visée par la Loi.

L'avis n° 2012-01 publié en février 2012 vise à préciser les informations qui doivent être déclarées au registre des lobbyistes relativement à l'objet des activités de lobbying et les renseignements utiles à sa détermination ainsi que les institutions visées par ces activités et la période couverte par celles-ci. Il vise à contrer les déclarations trop générales ou encore les déclarations « passe-partout ».

L'avis 2012-02 publié en juin 2012 vise à préciser la situation de la personne qui exerce des activités de lobbying pour le compte du client d'un collègue ou de toute personne œuvrant au sein de la même firme ou de la même entreprise.

### **2.3.1.2 Adopter des mesures afin d'assurer le respect de la Loi et du Code**

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

Les titulaires de charges publiques doivent être en mesure de reconnaître les communications d'influence visées par la Loi et de s'assurer du respect des règles qui en encadrent l'exercice. Même s'il est implicite, ce rôle est déjà le leur et la Loi devrait plus explicitement le reconnaître.

En adoptant la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux<sup>4</sup>, en mars 2010, l'Assemblée nationale a confirmé en quelque sorte le rôle qui incombe aux titulaires de charges publiques des institutions municipales. Cette dernière loi a imposé à toutes les municipalités du Québec l'obligation de se doter d'une politique de gestion contractuelle comprenant entre autres des mesures visant à assurer le respect des dispositions de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes.

Malgré ces avancées intéressantes, plusieurs municipalités ne prévoient dans leur politique aucune action concrète et proactive de la part des membres de leur conseil et de leurs employés, en cas de défaut par les lobbyistes de respecter la Loi ou le Code de déontologie des lobbyistes. Il subsiste donc toujours, à ce jour, un bon nombre de titulaires de charges publiques œuvrant au sein des institutions municipales qui agissent comme s'ils n'avaient aucun rôle à jouer à l'égard de la Loi.

Par ailleurs, le Secrétariat du Conseil du trésor a mis en ligne un guide destiné aux ministères et organismes publics concernant la protection de l'intégrité des contrats

---

<sup>4</sup> Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux, L.Q. 2010, chapitre 1.



publics<sup>5</sup>. Ce guide vise à aider les intervenants en gestion contractuelle à développer leurs capacités à prévenir et à détecter les pratiques qui portent atteinte à l'intégrité des contrats publics. Il contient notamment une section portant sur le rôle du commissaire au lobbying et le cadre normatif régissant les activités de lobbying au sein de ces institutions publiques. Une démarche est proposée pour donner aux ministères et organismes publics les moyens pour assurer la meilleure gestion possible des communications d'influence dont ils font l'objet.

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

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

Il doit être souligné que ces documents ne visent essentiellement que le processus contractuel, alors que les activités de lobbying visées par la Loi englobent également une multitude de décisions autres que celles portant sur l'attribution de contrats.

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

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

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

---

<sup>5</sup> SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, « Coffre à outils : Pour protéger l'intégrité des contrats public, Québec, 2011, 128 pages, <http://www.marchespublics.tresor.gouv.qc.ca/coffre-outils/> [consulté le 20 avril 2012].

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

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

#### Rapport du commissaire au lobbying sur les modifications à apporter à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying

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

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

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

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

Les modifications proposées dans le rapport ont pour objectifs :

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

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

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

#### Maintien des relations avec les homologues fédéral et provinciaux

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

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

<b>VILLE HÔTE</b>	<b>ANNÉE</b>
Toronto	2007
Québec	2008
Victoria	2009
St-John's	2010
Edmonton	2011
Toronto	2012

La prochaine conférence annuelle de COGEL aura lieu à Québec du 8 au 11 décembre prochain. Le Commissaire au lobbying du Québec, le Directeur général des élections, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie ainsi que la Commission d'accès à l'information seront les hôtes de cette importante conférence qui réunira près de 300 délégués.

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

Le COGEL est un organisme nord-américain qui regroupe les dirigeants des institutions responsables de l'éthique gouvernementale, de l'encadrement des lobbyistes, du contrôle du financement des partis politiques et de l'accès aux documents des organismes publics. Afin de documenter la pratique du lobbying dans d'autres juridictions nord-américaines et de dégager les tendances relatives à son encadrement légal, le commissaire au lobbying participe à la conférence annuelle du COGEL.

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

VILLE HÔTE	ANNÉE
Victoria (Colombie-Britannique)	2007
Chicago (Illinois)	2008
Scottsdale (Arizona)	2009
Nashville (Tennessee)	2011
Columbus (Ohio)	2012

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

En juin 2007 le commissaire au lobbying a été invité à participer comme personne-ressource à une séance spéciale sur le lobbying du Groupe d'experts sur les conflits d'intérêts de la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE sur le thème *Renforcer la transparence et la responsabilité*. Cette séance spéciale, tenue au siège social de l'OCDE à Paris, a réuni une cinquantaine de participants, dont des délégués de plusieurs pays membres ainsi que ceux d'organismes internationaux, dont le Conseil de l'Europe, l'Organisation des États américains et la Banque mondiale.

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

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

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

### Participation à une mission au Sénat américain

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

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

En raison de son expertise en matière d'encadrement des communications d'influence, le commissaire au lobbying a été invité, le 20 octobre 2010, à soumettre ses réflexions sur le processus de sélection et de nomination des juges, dans le cadre de la Commission Bastarache.

Il a insisté sur le fait que le processus de sélection et de nomination doit se faire de manière indépendante et offrir des garanties d'impartialité, d'équité et d'objectivité dans l'évaluation des candidats. Selon lui, la sélection doit se faire sur la base de critères prédéterminés et pertinents à la fonction et ce, pour favoriser le choix des meilleurs candidats.

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

Questionné sur la légitimité des consultations et des recommandations pouvant guider le choix des candidats, le commissaire au lobbying a confirmé que les communications faites auprès d'une instance publique et pouvant influencer la prise de décision constituent du lobbying au sens général du terme. Il a cependant précisé que la nomination des juges n'est pas une décision visée par la Loi.

## 2.4 Développer une organisation performante en appui sur son personnel et sur les valeurs qui guident l'Administration publique (plan stratégique 2004, orientation 4)

et

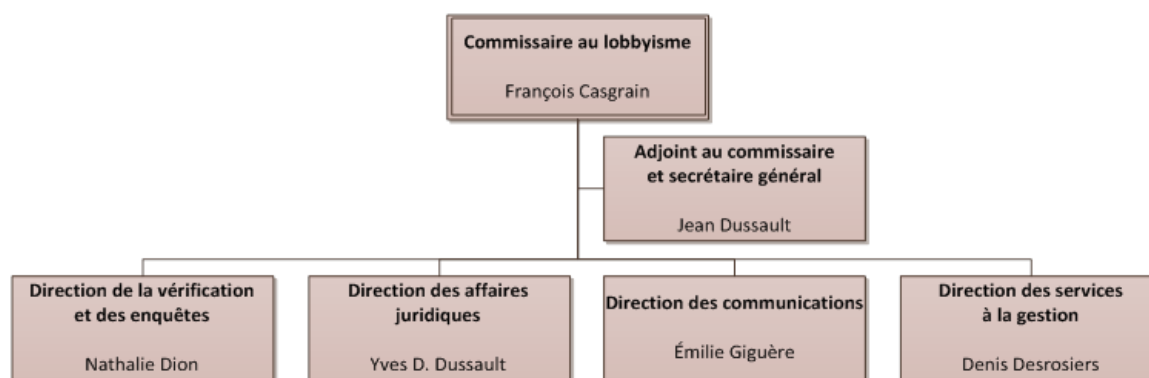
### Valoriser l'engagement, la qualité et le savoir-faire du personnel (plan stratégique 2010, orientation 4)

L'organisation mise sur la qualité et la polyvalence de ses ressources humaines pour favoriser le développement d'une expertise de pointe. L'actualité rappelle régulièrement la place des valeurs dans la gestion des affaires publiques. Le Commissaire au lobbyisme du Québec doit faire respecter la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme; conséquemment, son personnel doit adopter un comportement exemplaire et mettre l'éthique au cœur de ses préoccupations.

De plus, le Commissaire au lobbyisme du Québec est convaincu que sa performance est grandement tributaire de la qualité et de la mobilisation de son personnel. La cohérence, la communication interne et la collaboration sont en conséquence primordiales. Pour favoriser l'engagement et une plus grande mobilisation du personnel, il est important de maintenir et de développer un milieu de travail stimulant en privilégiant le transfert des connaissances et la polyvalence du personnel.

#### 2.4.1 Organisation administrative et effectifs

Les activités de l'institution sont placées sous l'autorité du commissaire au lobbyisme, personne désignée par l'Assemblée nationale du Québec. Le commissaire au lobbyisme est secondé par un adjoint qui agit également comme secrétaire général, ainsi que par du personnel réparti dans quatre directions : la Direction des affaires juridiques, la Direction de la vérification et des enquêtes, la Direction des communications et la Direction des services à la gestion.



## **Adjoint au commissaire et Secrétaire-général**

L'adjoint au commissaire et secrétaire général assiste en toute matière le commissaire au lobbyisme dans l'exercice de l'ensemble de ses fonctions. Il exerce un rôle-conseil stratégique auprès de lui en fournissant des avis et des éléments d'analyse nécessaires à la prise de décision. Il coordonne l'élaboration et la mise en œuvre des plans stratégiques. Il préside le comité d'examen des cas de vérification et d'enquête et assure la mise en place et l'application des mécanismes d'évaluation de la performance. Il assume également les responsabilités de registraire, de répondant en éthique, de répondant auprès de l'Office québécois de la langue française et de responsable de l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

## **Direction des affaires juridiques**

La Direction des affaires juridiques émet des opinions et des avis juridiques à la suite de l'examen de différentes questions que soulève l'application de la Loi. Lorsque nécessaire, elle propose des avis d'interprétation à être adoptés par le commissaire au lobbyisme. Elle accompagne et conseille les autres directions, particulièrement dans le cadre des activités de vérifications et d'enquêtes, et également pour la réalisation d'activités de communication telles que conférences, cours, animation de colloque, etc.

Elle procède à l'étude et à l'élaboration des modifications pouvant être apportées à la Loi. Elle procède à une veille législative et réglementaire et maintient à jour une banque de données juridiques propres au commissaire et une Loi annotée. Elle représente le commissaire dans les dossiers présentés devant les tribunaux ainsi que dans ses relations avec le personnel de la conservatrice du registre des lobbyistes et du Directeur des poursuites criminelles et pénales. Enfin, elle accompagne les représentants de divers organismes publics dans l'élaboration de leur carte du lobbyisme.

## **Direction de la vérification et des enquêtes**

La Direction de la vérification et des enquêtes planifie et cible des interventions en matière de surveillance et de contrôle, en fonction des enjeux et des risques et selon une approche progressive qui s'inscrit dans un continuum « convaincre – soutenir – contraindre ». Elle réalise le programme de surveillance, de vérifications et d'enquêtes.

## **Direction des communications**

La Direction des communications élabore, propose, met en œuvre et assure le suivi du plan de communication du Commissaire au lobbyisme du Québec à l'intention des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et du public en général.

Elle prépare et organise les séances de formation à l'intention des différentes clientèles et traite les demandes d'information sur la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes.

Elle développe, met à disposition et fait connaître des outils nécessaires au sain exercice des activités de lobbyisme. Elle planifie, organise et réalise les relations de presse, les

relations publiques et les activités nécessaires à la diffusion de l'information sur le site Web du Commissaire au lobbying de manière à faire connaître les objectifs poursuivis par ce dernier. Elle prépare le rapport d'activité de l'institution et s'occupe de la rédaction et de la publication régulière de l'infolettre.

Elle assure le support aux activités de communication interne dont les réunions d'information à l'intention du personnel et le site intranet.

### **Direction des services à la gestion**

La Direction des services à la gestion planifie, organise, dirige et contrôle l'ensemble des services-conseils en ce qui concerne les ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles.

Elle favorise et soutient la mise en œuvre des décisions de l'institution. Elle joue un rôle support dans le processus de planification stratégique et de planification opérationnelle de l'institution selon le cadre défini par la Loi sur l'administration publique, auquel le commissaire au lobbying convient de souscrire.

#### **2.4.1.1 Effectifs**

Le personnel du Commissaire au lobbying du Québec est nommé conformément à la Loi sur la fonction publique. Les effectifs en place au 31 mars 2012, étaient de 30.

#### **Évolution des effectifs**

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

### **2.4.2 Les ressources humaines**

#### **2.4.2.1 Plan de développement des ressources humaines**

La Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre oblige tout employeur à consacrer à la formation de sa main-d'œuvre au moins 1% de sa masse salariale. Au cours de la période de référence, le Commissaire au



lobbyisme du Québec a respecté cette obligation en consacrant en moyenne 1,17% de sa masse salariale à la formation et au développement des compétences des membres de son personnel.

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

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

#### 2.4.3 Ressources financières

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

#### Sommaire des crédits octroyés au Commissaire au lobbyisme du Québec par année financière

	Total des crédits	Rémunération	%	Fonctionnement	%	Dépenses de nature administrative <sup>6</sup>	%
2007 - 2008	2 640 000 \$	1 960 000 \$	74	720 000 \$	27	495 000 \$	19
2008 - 2009	2 691 400 \$	1 999 200 \$	74	732 200 \$	27	507 200 \$	19
2009 - 2010	2 955 300 \$	2 199 200 \$	74	744 100 \$	25	457 100 \$	15
2010 - 2011	2 921 800 \$	2 234 200 \$	76	757 600 \$	26	460 100 \$	16
2011 - 2012	2 909 700 \$	2 250 500 \$	77	719 200 \$	25	435 500 \$	15

Au cours de la période de référence, le budget de dépenses de nature administrative a diminué de 71 700 \$ par rapport à l'exercice financier 2008-2009. Pendant la même période, le volume d'activités auquel a dû faire face l'institution a fortement augmenté. Ainsi :

<sup>6</sup> Dépenses de fonctionnement excluant l'amortissement et les loyers

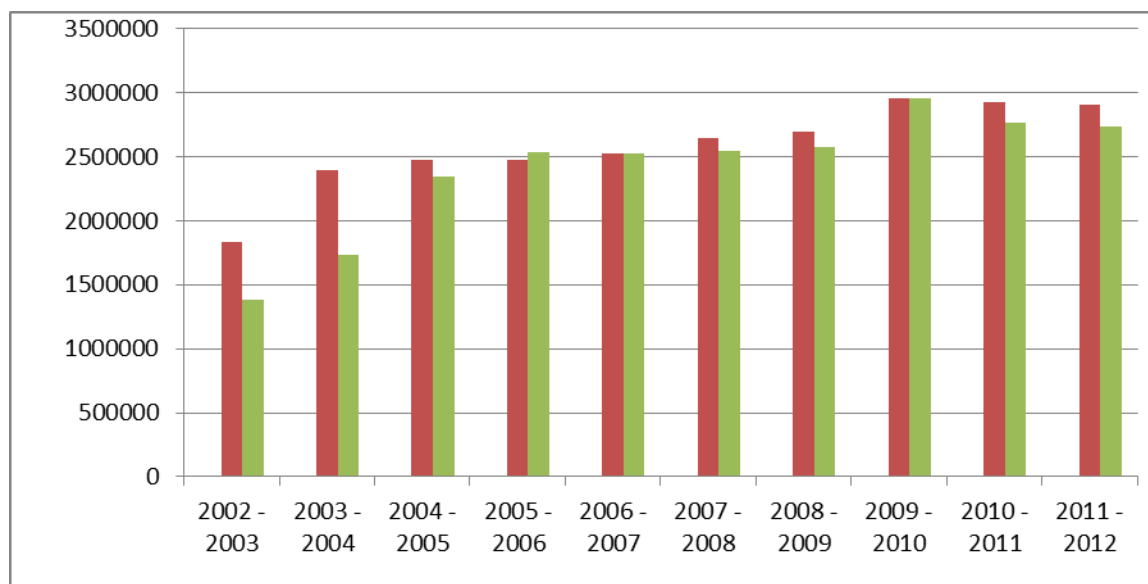
- le nombre de signalements conduisant à une vérification ou à une enquête a augmenté de 500% depuis 2009;
- le nombre de demandes de renseignements a augmenté de 60% au cours de la seule dernière année;
- le nombre de demandes de formation a augmenté de 80% depuis deux ans;
- le nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes a triplé depuis 3 ans, passant de 1230 à 3675.

À ces chiffres, il faut ajouter, pour l'exercice qui se termine, le 550 activités de surveillance dont 270 découlant directement de l'actualité. Il s'agit d'une augmentation de 34% par rapport à l'exercice précédent.

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

Il faut cependant se rendre à l'évidence que cela ne suffit pas et il est de la responsabilité du commissaire au lobbyisme d'en informer les membres de la Commission comme il l'a fait auprès du Bureau de l'Assemblée nationale.

**Comparaison des crédits et des dépenses du  
Commissaire au lobbyisme du Québec par année financière**



Crédits   
Dépenses 

## **2.4.4 Application des lois et des politiques**

### **2.4.4.1 Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels**

En vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, à titre de personne ayant la plus haute autorité, le commissaire au lobbyisme est d'office la personne responsable de ce volet d'activités. Il a délégué cette responsabilité à l'adjoint au commissaire et secrétaire général. Au cours de la période de référence, 33 demandes d'accès à l'information ont été formulées. Quatre demandes ont fait l'objet d'un refus complet; elles étaient reliées à des rapports d'enquête ou à des dossiers devant les tribunaux.

### **2.4.4.2 Politique relative à l'emploi et à la qualité de la langue française dans l'Administration**

Le Commissaire au lobbyisme du Québec s'est doté d'une politique relative à l'emploi et à la qualité de la langue française qui s'inspire directement de la politique gouvernementale en la matière. L'institution accorde une attention constante à la qualité de la langue française dans ses activités et elle se dote des outils utiles à la promotion d'un français de qualité. Tous les documents ayant fait l'objet d'une large diffusion ont été révisés par des spécialistes. Les communications entre le Commissaire au lobbyisme du Québec et les citoyens font l'objet de la même attention. L'adjoint au commissaire et secrétaire général a été désigné comme répondant auprès de l'Office québécois de la langue française.

### **2.4.4.3 Politique concernant la santé des personnes au travail dans la fonction publique québécoise**

Le souci de maintenir un environnement de travail sain et sécuritaire est constant. Il se traduit entre autres par des activités de prévention. L'application du programme d'aide aux employés et employées (PAE) s'est poursuivie pendant la période de référence. Ainsi, une psychologue intervenante peut soutenir les membres du personnel aux prises avec des difficultés personnelles ou professionnelles susceptibles d'influencer leur comportement et leur rendement au travail. Cette ressource spécialisée externe offre également ses services à d'autres organisations gouvernementales.

### **2.4.4.4 Éthique et déontologie**

L'adjoint au commissaire et secrétaire général agit comme responsable dans le domaine de l'éthique et de déontologie au sein de l'institution. Il est membre du réseau des répondants en éthique de la fonction publique québécoise mis sur pied par le Secrétariat du Conseil du trésor.

### **2.4.4.5 Politique gouvernementale de développement durable 2008-2013**

Dans la foulée du projet de société visant à protéger et à exploiter sainement l'environnement au bénéfice des générations actuelles et futures, le Commissaire au

lobbyisme du Québec adhère à la Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013, prolongée jusqu'au 31 décembre 2014, bien qu'il n'y soit pas assujéti. Préoccupés par l'amélioration de l'environnement, du bien-être, de la santé et de la qualité de vie des citoyens, les membres du personnel du Commissaire au lobbyisme du Québec ont intégré dans leur pratique ou mis en place diverses mesures telles que la récupération des matières recyclables ou l'économie d'énergie relative à l'éclairage.

## 2.5 Registre des lobbyistes, conservatrice du registre et ordonnances de confidentialité

### 2.5.1 Registre des lobbyistes

Le registre des lobbyistes est l'outil privilégié par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme pour atteindre l'objectif de transparence. Il est tenu par la conservatrice du registre des lobbyistes qui relevait au cours de la période de référence du ministère de la Justice du Québec. Il permet aux citoyens de savoir qui cherche à influencer les décideurs publics, au bénéfice de qui et dans quel but.

#### 2.5.1.1 Inscriptions au registre des lobbyistes

Au 31 mars 2012, le nombre de lobbyistes ayant eu au moins un mandat au cours de l'année était de 2797, soit 912 de plus que l'année précédente, ce qui constitue une augmentation importante de 48%.

#### Nombre de lobbyistes actifs<sup>7</sup> par type et par année financière

ANNÉE	LOBBYISTES- CONSEILS	LOBBYISTES D'ENTREPRISE	LOBBYISTES D'ORGANISATION	TOTAL
2002-2003	83	41	164	288
2003-2004	131	59	207	397
2004-2005	116	59	202	377
2005-2006	103	118	194	415
2006-2007	142	220	255	617
2007-2008	164	357	433	954
2008-2009	186	517	527	1230
2009-2010	204	694	617	1515
2010-2011	226	908	751	1885
2011-2012	247	1534	1016	2797

<sup>7</sup> Un lobbyiste est considéré comme actif s'il a au moins un mandat déclaré pendant l'exercice financier.

Les activités de surveillance et de contrôle du Commissaire au lobbyisme du Québec ainsi que ses activités de sensibilisation et de formation ont contribué directement à l'augmentation du nombre d'inscriptions. Il faut cependant être conscient que le nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes est très certainement en deçà de ce qu'il devrait être. Rappelons que la Loi s'applique aux activités de lobbyisme effectuées auprès des titulaires de charges publiques de plus de 300 ministères, organismes et entreprises du gouvernement et 2200 municipalités et organismes municipaux.

À titre indicatif, le nombre de mandats inscrits au registre de la Ville de Toronto dépasse largement le nombre de mandats inscrits pour la Ville de Montréal. Ce nombre d'inscriptions n'est guère plus élevé dans les autres municipalités du Québec, même parmi les plus importantes. C'est pourquoi, le Commissaire au lobbyisme du Québec croit qu'un sérieux coup de barre doit être donné afin que la Loi soit pleinement appliquée. Pour ce faire, la collaboration des titulaires de charges publiques est essentielle.

### **2.5.2 Comité de liaison avec la conservatrice du registre des lobbyistes**

Le législateur a choisi de confier à des entités distinctes les tâches liées à l'administration du registre et celles concernant la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme. Or, ce partage de responsabilités entre la conservatrice et le commissaire, que le ministre de la Justice avait qualifié de bicéphalité dans son rapport de 2007 sur la mise en œuvre de la Loi, ne s'avère pas optimal et ne va pas sans difficultés. Même s'ils sont complémentaires, les rôles très différents assumés par deux entités qui poursuivent des objectifs distincts conduisent à des situations qui ne sont pas en parfaite cohérence. C'est pourquoi, dans son rapport proposant des modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme qui sera présenté aux membres de l'Assemblée nationale en 2012-2013, le commissaire au lobbyisme recommande que lui soit transférée la responsabilité de tenir le registre des lobbyistes selon le modèle qui, à une exception près, existe ailleurs au Canada.

Compte tenu qu'il s'agit du principal instrument mis en place pour matérialiser la transparence et qu'il est indispensable à l'exécution de son mandat, le commissaire au lobbyisme collabore avec la conservatrice du registre afin qu'il devienne un outil efficace, facile à consulter et utile, tant pour les lobbyistes que pour les citoyens.

Depuis l'implantation du registre des lobbyistes, le Commissaire au lobbyisme du Québec a formulé à la conservatrice du registre plusieurs suggestions destinées à améliorer la performance du système, la qualité des données qu'il contient et la convivialité des fonctions.

Les suggestions proposées au cours de la période de référence portaient plus particulièrement sur :

- la simplification des règles de sécurité;

- le développement de fonctions adaptées aux besoins des citoyens, des lobbyistes et des titulaires de charges publiques;
- l'établissement d'un lien dynamique entre l'*Infolettre* du Commissaire au lobbyisme du Québec et les déclarations contenues dans le registre;
- la publication systématique de données statistiques concernant le registre;
- la conception de capsules d'information relativement au mode de consultation du registre;
- les outils de recherche et les panoramas de consultation du registre.

La conservatrice a donné suite à la majorité de ces suggestions.

Toutefois, le Commissaire au lobbyisme du Québec souhaitait établir un mécanisme de suivi permettant aux titulaires de charges publiques d'être avisés lorsque des lobbyistes inscrivent un mandat qui implique des communications d'influence auprès de leur institution. Par une simple inscription au service de suivi du Commissaire au lobbyisme du Québec, un titulaire d'une charge publique aurait pu recevoir toutes les deux semaines dans sa boîte de courriels la liste des nouveaux mandats qui concernent son ministère et qui sont répertoriés au registre des lobbyistes. Ce mécanisme n'a pas été retenu par la conservatrice du registre.

### **2.5.3 Ordonnances de confidentialité**

Lorsqu'ils concernent un projet d'investissement d'une entreprise ou du client d'un lobbyiste-conseil et que leur divulgation risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de cette entreprise ou de ce client, le commissaire au lobbyisme peut, sur demande, ordonner qu'une partie ou la totalité des renseignements contenus dans une déclaration d'un lobbyiste demeurent confidentiels. Toutefois, le législateur a encadré l'exercice de ce pouvoir de façon très stricte. Une ordonnance ne peut être rendue que si les conditions suivantes sont respectées :

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

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

Le tableau qui suit contient les données concernant les ordonnances de confidentialité pour a période de référence.

**Données sur les ordonnances de confidentialité**

<b>ORDONNANCES DE CONFIDENTIALITÉ</b>	<b>2007-2008</b>	<b>2008-2009</b>	<b>2009-2010</b>	<b>2010-2011</b>	<b>2011-2012</b>	<b>CUMULATIF AU 31 MARS 2012</b>
Ordonnances accordées	2	2	3	1	2	10
Ordonnances refusées	0	0	2	0	3	5
Ordonnances renouvelées ou prolongées	0	1	2	3	4	10
Avis autorisant la levée de confidentialité	0	2	0	3	0	5

## **CONCLUSION**

Si beaucoup de chemin a été parcouru depuis 2007, il serait toutefois prématuré de conclure que les objectifs fixés par le législateur en matière de transparence et de sain exercice des activités de lobbying sont entièrement atteints. La Loi a entraîné un profond changement de la culture politique et administrative. Comme pour tout changement de culture suscité par voie législative, il fallait s'attendre à ce que le processus donne des résultats graduellement. Toutefois, après plus de 10 ans, il faut réaliser que ces changements ont été beaucoup plus lents qu'escomptés. Pour atteindre pleinement les objectifs visés, les paradigmes devront être changés en faveur de plus de transparence.

Le meilleur moyen d'assurer l'application efficace de la Loi est que les titulaires de charges publiques assument pleinement la responsabilité qui est la leur. Ils ont en fait la responsabilité première de mettre en place les mesures nécessaires pour garantir aux citoyens, envers lesquels ils sont imputables, le respect des lois applicables à la gestion de la chose publique. La responsabilité de faire respecter la transparence n'est pas l'apanage exclusif du Commissaire au lobbying du Québec.

Sans des lobbyistes dûment inscrits au registre des lobbyistes qui adoptent de saines pratiques de lobbying et sans des titulaires de charges publiques conscients des enjeux qui s'assurent du respect des règles, les objectifs poursuivis par la Loi ne pourront être pleinement atteints et ce, malgré tout le travail de sensibilisation, de surveillance et de contrôle du Commissaire au lobbying du Québec.

En outre, les objectifs de transparence et de sain exercice pourront être vraiment atteints que lorsque la Loi aura été modifiée. Après avoir souligné le 10<sup>e</sup> anniversaire de son adoption et autant d'années de son application, il apparaît plus que jamais nécessaire que l'exercice de révision se fasse. Les modifications proposées aux membres de l'Assemblée nationale le 9 mai dernier devraient, si elles sont adoptées, en plus de faciliter son application par le commissaire, faciliter son interprétation par les acteurs concernés et surtout permettre d'atteindre les objectifs de transparence visés par l'Assemblée nationale lors de l'adoption de la Loi en 2002.