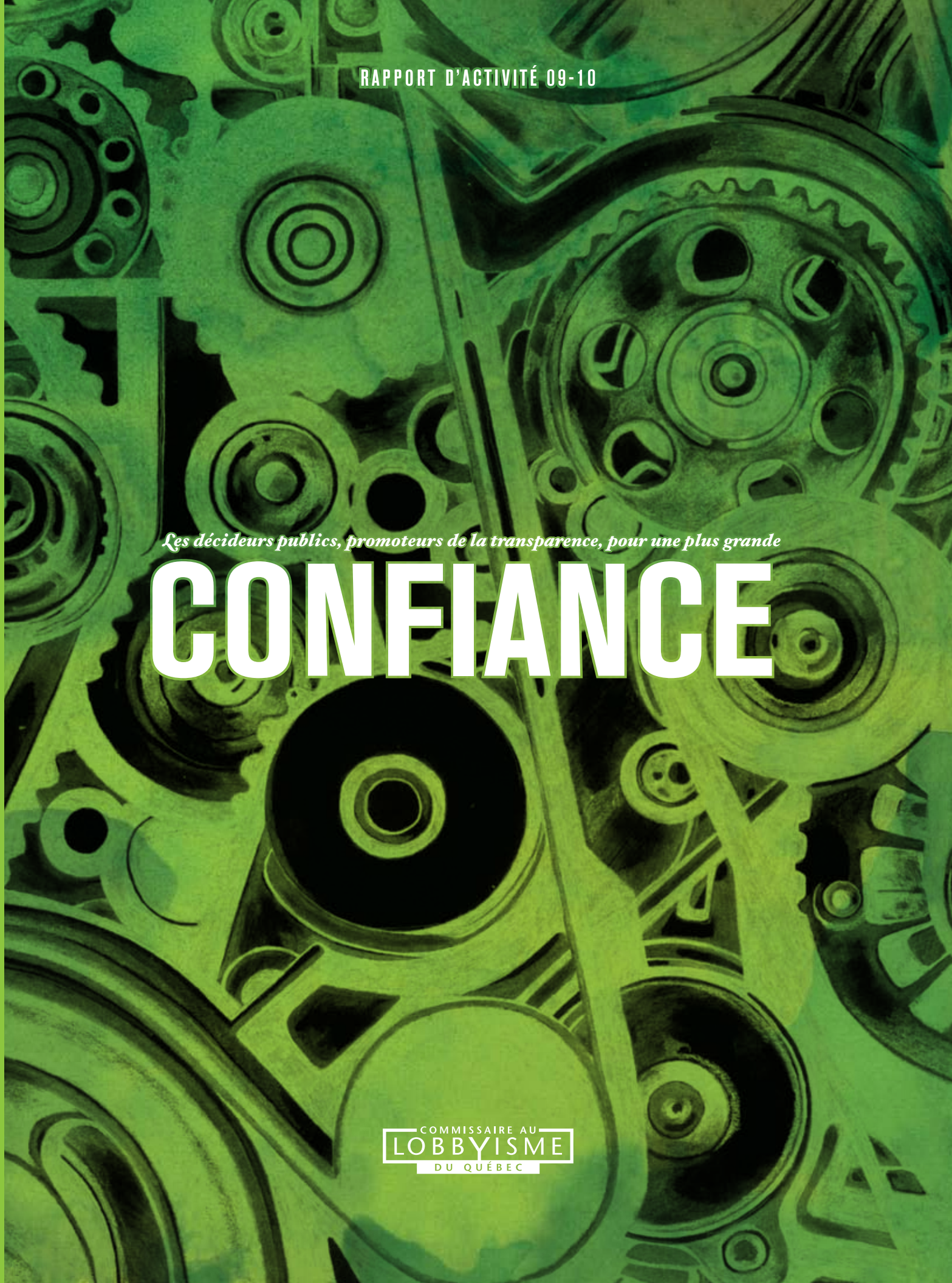
RAPPORT D'ACTIVITÉ 09-10

Les décideurs publics, promoteurs de la transparence, pour une plus grande

CONFIANCE



COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC

RAPPORT D'ACTIVITÉ 09-10

Les décideurs publics, promoteurs de la transparence, pour une plus grande

CONFIANCE

COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC

Québec, le 8 juin 2010

Monsieur Yvon Vallières
Président
Assemblée nationale du Québec
Hôtel du Parlement
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 45 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, j'ai l'honneur de vous présenter le rapport d'activité 2009-2010 qui fait état des travaux du Commissaire au lobbyisme du Québec pour sa huitième année de fonctionnement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Le commissaire au lobbyisme,

François Casgrain

Déclaration sur la fiabilité des données

La présente déclaration porte sur la fiabilité des données contenues dans le Rapport d'activité 2009-2010 et des contrôles afférents à ses données.

Le Commissaire au lobbyisme du Québec maintient un système de contrôle interne conçu en vue de fournir l'assurance raisonnable que les biens sont protégés et que les opérations sont comptabilisées adéquatement et, au moment opportun, qu'elles sont dûment approuvées et qu'elles permettent de produire un rapport financier fiable.

À ma connaissance, les données présentées dans ce rapport sont fiables et correspondent à la situation qui prévalait au sein de l'institution au 31 mars 2010.

Le commissaire au lobbyisme,

François Casgrain
Québec, le 8 juin 2010

FAITS SAILLANTS 2009-2010

Activités de sensibilisation et de formation

- *Près de 550 lobbyistes ont été informés sur leurs devoirs et obligations.*
- *Près de 2 100 titulaires de charges publiques ont été informés sur leurs responsabilités et obligations en matière d'encadrement du lobbyisme.*
- *Le site Web du Commissaire au lobbyisme du Québec a connu une hausse de fréquentation de 16 %, portant le nombre de visiteurs uniques à 26 455 pour l'année.*
- *Une campagne d'information sur les règles d'après-mandat en matière de lobbyisme a été réalisée avant les élections municipales et par la suite auprès des nouveaux élus municipaux.*
- *Une formation sur la Loi, reconnue par le Barreau du Québec et par la Chambre des notaires du Québec, a été suivie à Québec, à Montréal et en région par 115 juristes.*
- *Une formation sur la Loi a été dispensée auprès de plus de 175 attachés politiques du gouvernement et des partis de l'opposition.*
- *Le Commissaire au lobbyisme a organisé 31 conférences et ateliers de formation et participé à 9 congrès et salons.*
- *Le Commissaire au lobbyisme publie une infolettre trimestrielle destinée à plus de 4 500 abonnés.*

Surveillance et contrôle des activités de lobbyisme

- *Le Commissaire au lobbysime a réalisé 439 activités de surveillance et de vérification.*
- *On note une hausse de 100 % du nombre de signalements émanant de citoyens, de titulaires de charges publiques et de lobbyistes, relativement à l'exercice d'activités de lobbyisme.*
- *La première condamnation d'un ex-titulaire d'une charge publique ayant enfreint les règles d'après-mandat en matière de lobbyisme a été prononcée.*
- *Le Commissaire au lobbyisme a mené une importante enquête dans le milieu de l'ingénierie, permettant ainsi d'apporter un nouvel éclairage sur le lobbyisme exercé en milieu municipal.*
- *Il y a eu une augmentation de 23 % du nombre de lobbyistes inscrits au registre avec un ou plusieurs mandats actifs au cours de l'année, pour un total de 1 515 lobbyistes.*

Prise en compte de la Loi et du Code aux plans législatif, réglementaire et administratif

- *Le Commissaire au lobbyisme a présenté 2 mémoires en commission parlementaire, l'un sur le projet de loi nº 48 – Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale – l'autre sur le projet de loi nº 76 – Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux.*
- *Le Commissaire au lobbyisme a contribué aux travaux du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et de son Groupe-conseil sur l'attribution des contrats par les institutions publiques.*
- *Le Commissaire au lobbyisme a dressé, en collaboration avec la Société de l'assurance automobile du Québec, la carte du lobbyisme de cet organisme, faisant état des principales activités susceptibles de faire l'objet de communications d'influence.*

Développement de l'institution

- *Le Commissaire au lobbyisme s'est doté d'un nouveau plan stratégique 2010-2013.*
- *M. François Casgrain a été nommé commissaire au lobbyisme par intérim à compter du 6 juillet 2009.*
- *L'institution a adopté une politique de vérification interne, un cadre de référence en gestion contractuelle et une politique sur la perte ou le vol de renseignements personnels.*

Recommandations de l'institution

Le Commissaire au lobbyisme du Québec fait des recommandations sur les sujets suivants :

- *les responsabilités des titulaires de charges publiques*
- *la nécessité de modifier la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*
- *l'instauration d'un comité consultatif*
- *la nécessité de faire connaître le registre des lobbyistes*
- *la politique de gestion contractuelle gouvernementale.*

TABLE DES MATIÈRES

DÉCLARATION SUR LA FIABILITÉ DES DONNÉES 5

FAITS SAILLANTS 2009-2010 6

MESSAGE DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC 12

PREMIÈRE PARTIE – COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC 16
1.1 Mission 16
1.2 Champ de compétence 16
1.3 Orientations stratégiques 16

DEUXIÈME PARTIE – RÉALISATIONS 2009-2010 17
2.1 Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques 17
2.1.1 Opérations de vérification et d'enquête 17
2.1.2 Ordonnances de confidentialité 20
2.1.3 Avis du commissaire au lobbyisme 20
2.1.4 Veille législative 20
2.1.5 Prise en compte de la Loi et du Code aux plans législatif, réglementaire et administratif 22
2.1.6 Loi modifiant la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme 23
2.1.7 Loi prolongeant le mandat de la personne désignée pour remplir temporairement les fonctions du commissaire au lobbyisme 23
2.1.8 Révision quinquennale de la Loi 23
2.1.9 Comité de liaison avec la conservatrice du registre des lobbyistes 24
2.1.10 Inscriptions au registre des lobbyistes 25
2.1.11 Analyse du registre des lobbyistes 25
2.2 Cerner davantage le phénomène et la pratique du lobbyisme 26
2.2.1 Élaboration d'une carte du lobbyisme 27
2.2.2 Nécessaire collaboration des titulaires de charges publiques 28
2.2.3 Échanges et collaboration avec d'autres juridictions chargées de la surveillance du lobbyisme 30
2.3 Faire connaître la Loi et le Code auprès des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et des citoyens 31
2.3.1 Relations publiques 31
2.3.2 Demandes de renseignements 35
2.3.3 Relations avec les médias 35
2.3.4 Publicité 35
2.3.5 Diffusion de l'information 36
2.4 Développer une organisation performante et exemplaire quant aux valeurs qu'il lui incombe de faire respecter 36
2.4.1 Gestion axée sur les résultats 37
2.4.2 Ressources humaines 37
2.4.3 Politique concernant la santé des personnes au travail dans la fonction publique québécoise 37
2.4.4 Instauration de mesures susceptibles de rehausser la qualité de vie au travail 37

TROISIÈME PARTIE – PERSPECTIVES POUR L'ANNÉE 2010-2011 40

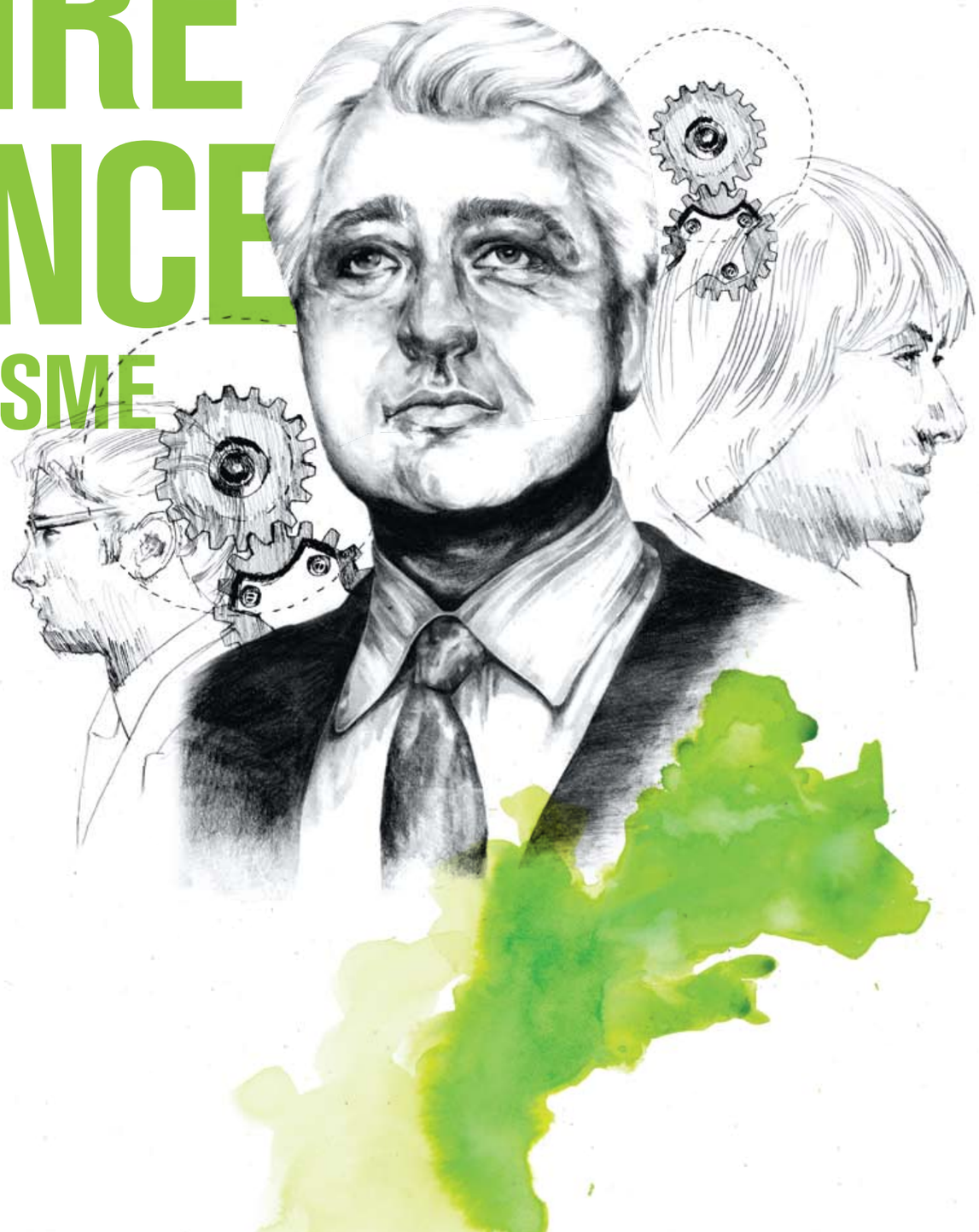
QUATRIÈME PARTIE – ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET RESSOURCES 41
4.1 Structure organisationnelle 41
4.2 Effectifs au 31 mars 2010 41
4.3 Budget approuvé par le Bureau de l'Assemblée nationale du Québec 42
4.4 Gestion des informations et des systèmes 42
4.5 Révision des politiques 42

CINQUIÈME PARTIE – APPLICATION DES LOIS ET DES POLITIQUES 43
5.1 Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels 43
5.2 Politique gouvernementale relative à l'emploi et à la qualité de la langue française dans l'Administration 43
5.3 Éthique et déontologie 43
5.4 Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics 43
5.5 Loi sur le développement durable 43

SIXIÈME PARTIE – RECOMMANDATIONS DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC 44
• La responsabilité des titulaires de charges publiques 44
• Des modifications nécessaires à la loi 44
• La nécessité de mieux faire connaître le registre des lobbyistes 45
• La politique de gestion contractuelle gouvernementale 45

ANNEXES 46
Annexe 1 Orientations stratégiques 2004-2007 46
Annexe 2 Plan stratégique 2010-2013 49
Annexe 3 Avis nº 2009-01 52
Annexe 4 Lettre transmise à M. Guy Coulombe 53
Annexe 5 Équipe du Commissaire au lobbyisme du Québec au 31 mars 2010 55

LA NÉCESSAIRE TRANSPARENCE
DANS LA PRATIQUE DU LOBBYISME



Une voie qui s'impose pour une confiance plus grande dans nos institutions

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 impose des responsabilités autant aux titulaires de charges publiques qu'aux lobbyistes.

Sans une implication soutenue de leur part, la Loi ne pourra jamais atteindre sa pleine efficacité. Cela implique un changement radical dans les façons de gérer les communications d'influence et d'interagir avec les pouvoirs publics. Il s'agit d'un élément de réponse important aux attentes pressantes des citoyens pour qui les préoccupations éthiques n'ont jamais été aussi présentes.

MESSAGE DU CO MMISSAIRE
AU LOBBYISME DU QUÉBEC

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

La récente crise financière internationale constitue une illustration des plus convaincantes des conséquences d'une perte de confiance des citoyens dans des institutions indispensables au roulement de l'économie et au bon fonctionnement des affaires. Cette crise de confiance a interpellé, comme jamais auparavant, les principales institutions nationales et internationales, ainsi qu'au premier chef, leurs plus hauts dirigeants. Et, de l'avis de plusieurs chefs d'État et spécialistes, il ne sera possible de sortir vraiment et finalement de cette crise que lorsque certains paradigmes auront été modifiés, notamment ceux qui ont trait à la transparence et à l'éthique.

En 2009-2010, les médias québécois ont mis en lumière plusieurs situations qui ont ébranlé la confiance des citoyens envers leurs institutions publiques. Depuis, de nombreux citoyens se demandent ce qui détermine l'orientation des politiques publiques et si l'argent de leurs impôts est dépensé judicieusement et au bénéfice de la collectivité.

Les attentes des citoyens se font donc pressantes et explicites quant à la transparence et à l'intégrité des décisions qui doivent être prises dans l'intérêt public. Dans ce contexte, il est surprenant de voir que l'on parle assez peu de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes, pièces législatives qui se situent au cœur même de la solution à la problématique actuelle.

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

Contrairement à ce que l'on peut penser, le Commissaire au lobbyisme n'est pas le seul à avoir une responsabilité quant au respect des dispositions de la Loi et du Code. Les titulaires de charges publiques ont eux aussi une responsabilité en ce sens, en raison de l'imputabilité finale qu'ils ont de l'ensemble de leurs processus décisionnels.

Les titulaires de charges publiques ont 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. En agissant de façon exemplaire et en exerçant le leadership qui leur revient dans la gestion des communications d'influence dans leur environnement, les titulaires de charges publiques préviennent en outre bien des risques de dérapages en matière d'éthique.

De fait, lors d'infractions présumées à la Loi ou au Code, l'attention médiatique et la pression politique et populaire s'exercent davantage sur les élus impliqués que sur les lobbyistes eux-mêmes. Les événements récents relatifs aux municipalités et soulevés par les médias illustrent bien cet état de fait. Quelle aurait été la tournure des événements si la Loi avait été prise en compte par les titulaires de charges publiques?

La juste connaissance et l'application rigoureuse par les élus et les fonctionnaires des règles qui encadrent l'exercice du lobbyisme permettent d'éviter de semer le doute sur l'intégrité des processus de décision. En exigeant de tous les lobbyistes la même transparence et le sain exercice de leurs activités, les élus et les fonctionnaires consolident leur position de décideurs. Ils gèrent l'ensemble des intérêts en cause, ils sont les arbitres équitables du système et les gardiens du bien commun. Ce faisant, ils renforcent le lien de confiance du citoyen envers eux et envers les institutions publiques.

De fait, les bénéfices qui découlent du respect de la Loi et du Code sont largement supérieurs aux coûts politiques, sociaux et légaux qu'entraînent les contraventions à ceux-ci.

Les titulaires de charges publiques sont généralement d'accord avec les objectifs de transparence et avec le droit à l'information des citoyens quant aux activités d'influence dont ils font l'objet. Cependant, beaucoup s'interrogent sur les moyens qui sont à leur disposition pour contribuer à l'atteinte de ces objectifs sans nuire aux relations privilégiées qu'ils entretiennent avec les acteurs du développement économique de leur municipalité ou de leur région. Ainsi, les titulaires de charges publiques ne savent pas toujours quelle attitude adopter envers un lobbyiste. Des fonctionnaires nous ont déjà déclaré leur malaise d'exiger qu'un lobbyiste s'inscrive au registre par crainte d'être mal perçus. À les entendre, ils apprécieraient presque d'avoir une obligation explicite dans la Loi pouvant les justifier d'intervenir en faveur de l'inscription au registre des lobbyistes.

Cette avenue pourrait être envisagée au Québec. Elle a d'ailleurs été retenue par la Ville de Toronto qui s'est récemment dotée d'un registre des lobbyistes, d'un code de déontologie des lobbyistes et d'un code de déontologie pour les membres du Conseil municipal, ce dernier traitant spécifiquement des responsabilités des élus en matière d'encadrement du lobbyisme. Ce code à valeur coercitive n'est probablement pas étranger au nombre important d'inscriptions au registre des lobbyistes de la Ville de Toronto. Bien que le registre existe depuis moins de 2 ans, le nombre d'inscriptions pour la Ville de Toronto peut avantageusement se comparer à celui du registre des lobbyistes du Québec. Rappelons que le registre du Québec est applicable à toutes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales.

À la lumière de ces constats et pour sensibiliser les titulaires de charges publiques aux mesures de transparence et d'éthique en matière de lobbyisme, une priorité a été donnée en 2009-2010 à la formation de ceux et celles qui font l'objet de lobbyisme. On parle ici de près de 2 100 personnes, notamment des élus municipaux, des attachés politiques, des fonctionnaires et des gestionnaires de plusieurs ministères et organismes. C'est une campagne de sensibilisation majeure.

Parallèlement à ces activités de sensibilisation, de nombreuses vérifications ont été effectuées au cours du dernier exercice. La Direction de la vérification et des enquêtes a réalisé plus de 430 activités de surveillance et de vérification. De plus, elle a mené une importante enquête dans le milieu de l'ingénierie. Un éclairage nouveau a alors été apporté sur le lobbyisme exercé en milieu municipal ainsi que sur les interventions des ingénieurs auprès des institutions municipales et gouvernementales.

Fait à noter, nous avons enregistré une hausse de 100 % du nombre de signalements émanant de citoyens, de titulaires de charges publiques et de lobbyistes, relativement à l'exercice d'activités de lobbyisme. Une belle illustration des attentes pressantes et explicites des citoyens, toutes professions confondues, quant à la transparence et à l'intégrité des décisions qui doivent être prises dans l'intérêt public.

Le registre des lobbyistes est l'assise de la transparence des activités de lobbyisme. Au cours de l'exercice 2009-2010, 1 515 lobbyistes ont inscrit un ou plusieurs mandats actifs au registre, ce qui constitue une augmentation de 23 % par rapport à l'année dernière, augmentation attribuable en très grande partie aux actions concertées des membres de mon équipe et de la conservatrice du registre des lobbyistes.

S'il s'avère encourageant de voir que le registre des lobbyistes contient de plus en plus de déclarations affichant des mandats actifs, force est de constater que les inscriptions qu'il contient ne reflètent pas encore l'ensemble des activités de lobbyisme visées par la Loi. Je m'attends à ce que les lobbyistes adoptent une attitude davantage proactive pour le respect de la Loi et du Code.

Cela implique qu'ils soient en mesure de reconnaître les communications d'influence qui sont clairement ou vraisemblablement visées par la Loi et qu'ils soient rigoureux quant au respect des règles qui en encadrent l'exercice.

En 2009-2010, 2 projets de loi ont fait l'objet de commentaires de notre part en commission parlementaire. Ces projets étaient susceptibles d'avoir un impact important sur la Loi, sur le Code et sur nos activités de surveillance et de contrôle. Mon prédécesseur, M. André C. Côté, a soumis un mémoire sur le projet de loi nº 48 intitulé Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale. Dans sa facture initiale, ce projet de loi prévoyait des dispositions qui pouvaient entrer en contradiction avec la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Une harmonisation des dispositions de l'un et l'autre texte de loi a ainsi été proposée.

Pour ma part, j'ai présenté un mémoire sur le projet de loi nº 76, Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux. En vue de garantir la transparence dans l'attribution des contrats, de leur conception à leur conclusion. J'ai recommandé que la politique de gestion contractuelle que devront adopter les municipalités contienne obligatoirement des mesures visant à assurer le respect de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes. Cette recommandation a été retenue et intégrée dans le projet de loi nº 76 qui est maintenant sanctionné. Je suis convaincu que cet ajout permettra une plus grande transparence dans le processus d'attribution des contrats.

La transparence et l'éthique en matière de lobbyisme dans les municipalités ayant toujours été un sujet préoccupant pour le Commissaire au lobbyisme, nous nous sommes intéressés en cours d'année aux recommandations du rapport *Éthique et démocratie municipale* de M. Florent Gagné, aux travaux du comité multipartite du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, ainsi qu'aux travaux du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux présidé par M. Guy Coulombe. Nous croyons que nous pouvons apporter une contribution utile aux suivis des travaux de ces comités, notamment pour élaborer des orientations lorsqu'il est question de la gestion des communications d'influence au sein des municipalités.

Enfin, il m'apparaît juste de dire que l'année 2009-2010 en aura été une de mouvements et de transmissions.

Un mouvement d'abord, dans la haute direction, avec ma nomination à titre de commissaire au lobbyisme. Si j'ai pu assumer rapidement mes responsabilités et exercer le leadership souhaité, c'est grâce à la transmission des connaissances des membres de mon équipe qui détiennent une expertise notable en matière d'encadrement du lobbyisme.

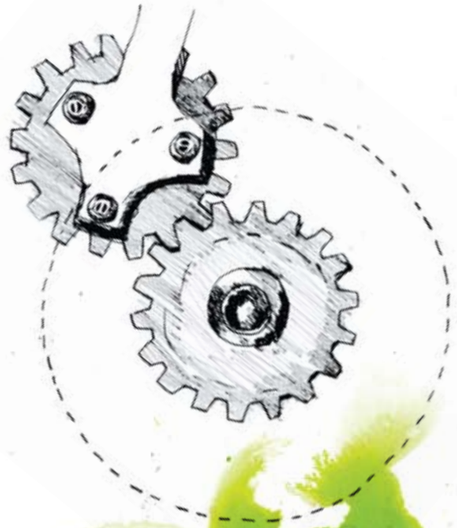
Un mouvement ensuite dans nos façons de faire afin de mieux partager l'information à l'interne et ainsi mieux cibler nos interventions. Il en a résulté de nombreuses activités de formation adaptées aux besoins des acteurs concernés par la Loi.

Un mouvement enfin, vers la mise en œuvre d'une deuxième planification stratégique, celle de 2010-2013, laquelle a été élaborée en tenant compte de l'expérience et des connaissances acquises au cours des 8 premières années d'existence de l'institution.

Tout au long de l'année, chacun des membres de l'équipe du Commissaire au lobbyisme a participé solidairement et efficacement à la réalisation de notre mission qui est celle d'assurer la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme exercées au Québec. Ils ont ainsi mis l'épaule à la roue pour raffermir le lien de confiance des citoyens dans leurs institutions publiques et je les en remercie. J'invite maintenant tous les acteurs concernés à activer eux aussi la roue, dans un même mouvement de solidarité et de cohésion, afin de préserver notre démocratie basée sur la confiance.

Le commissaire au lobbyisme,

François Casgrain
Québec, le 8 juin 2010



COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC

1.1 MISSION

Nommé par l'Assemblée nationale du Québec, le commissaire au lobbyisme du Québec est chargé de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques qui œuvrent au sein des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Parallèlement à ses activités de surveillance et de contrôle, le Commissaire au lobbyisme promouvoit la transparence et la saine pratique des communications d'influence.

Indépendant face au pouvoir exécutif et à l'appareil gouvernemental, le Commissaire au lobbyisme dispose des pouvoirs et ressources pour faire des inspections et mener des enquêtes relativement à toute contravention aux dispositions de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme [L.R.Q., c. T-11.011] (ci-après, la Loi) et du Code de déontologie des lobbyistes (2004) 7 G.O. II, 1259 [c. T-11.011, r.0.2] (ci-après, le Code). La Loi et le Code, entrés respectivement en vigueur les 13 juin 2002 et 4 mars 2004, visent à assurer la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme au Québec. En vertu de la mission qui lui est confiée, le Commissaire au lobbyisme contribue à améliorer la confiance des citoyens du Québec envers leurs institutions et les titulaires de charges publiques.

1.2 CHAMP DE COMPÉTENCE

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme s'applique aux activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques qui œuvrent au sein des institutions parlementaires et des quelque 300 ministères, entreprises et organismes du gouvernement québécois. La Loi s'applique également aux activités de lobbyisme faites auprès des personnes qui détiennent une charge publique dans toutes les institutions municipales et supramunicipales du Québec, ainsi que dans les organismes qui en relèvent.

Outre son vaste champ d'application, la Loi couvre un large éventail de décisions. Elle s'étend non seulement aux décisions relatives à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet d'une proposition législative ou réglementaire, mais également à bon nombre d'actes administratifs comme la délivrance de permis, de certificats et d'autres autorisations ou l'attribution de certains contrats, de subventions ou d'autres avantages pécuniaires provenant de fonds publics.

1.3 ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

Le Commissaire au lobbyisme du Québec a réalisé sa planification stratégique 2010-2013 au cours de l'exercice 2009-2010. L'expérience et les connaissances acquises lors de ces huit premières années d'existence et une consultation de l'ensemble du personnel sur les actions à accomplir pendant les trois prochaines années ont fortement orienté le deuxième positionnement stratégique de l'institution. Cette planification, entrée en vigueur le 1er avril 2010, guidera le Commissaire au lobbyisme dans l'exercice de son mandat de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques. Elle peut être consultée à l'annexe 2 du présent rapport.

RÉALISATIONS 2009-2010

En 2009-2010, les réalisations des directions du Commissaire au lobbyisme ont contribué à l'atteinte des objectifs fixés dans les 4 grandes orientations du premier plan stratégique 2004-2007. Ce plan a été reconduit jusqu'à la fin de 2009-2010[1].

2.1 SURVEILLER ET CONTRÔLER LES ACTIVITÉS DE LOBBYISME EXERCÉES AUPRÈS DES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme prévoit que le Commissaire au lobbyisme du Québec peut, de sa propre initiative ou sur demande, mener des enquêtes s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à la Loi ou au Code de déontologie des lobbyistes. Il soumet au Directeur des poursuites criminelles et pénales tout rapport d'enquête faisant mention d'un manquement à une disposition de la Loi ou du Code. Il appartient au Directeur des poursuites criminelles et pénales d'émettre des constats d'infraction. Le rapport d'enquête peut également être transmis au Procureur général du Québec pour que celui-ci évalue la possibilité de récupérer la contrepartie payable en raison des activités ayant donné lieu à un manquement. Le Commissaire au lobbyisme peut en outre prendre des mesures disciplinaires contre un lobbyiste qui manque de façon grave ou répétée aux obligations de la Loi ou du Code.

Au regard de cette orientation, le Commissaire au lobbyisme :

- procède à des vérifications et à des enquêtes
- interprète la Loi
- explore de possibles changements législatifs et propose, le cas échéant, certaines modifications à la Loi
- traite les demandes d'ordonnance de confidentialité dans un délai raisonnable
- traite, dans les délais prescrits, les dossiers conduisant à des mesures disciplinaires.

[1] Le plan stratégique 2004-2007 a été en application jusqu'à la fin de l'exercice 2009-2010 en raison des délais encourus pour la présentation du rapport quinquennal à la Commission des finances publiques et du suivi qui se fait toujours attendre sur le plan législatif. Le nouveau plan stratégique 2010-2013 a pris effet le 1er avril 2010 malgré l'absence des modifications législatives recommandées.

EN 2009-2010, LES FAITS SAILLANTS ONT ÉTÉ LES SUIVANTS :

- réalisation de 439 activités de surveillance et de vérification
- première condamnation d'un ex-titulaire d'une charge publique ayant enfreint les règles d'après-mandat en matière de lobbyisme
- hausse de 100 % du nombre de signalements relativement à l'exercice d'activités de lobbyisme émanant de citoyens, de titulaires de charges publiques et de lobbyistes
- tenue d'une enquête d'importance dans le milieu de l'ingénierie
- présentation de 2 mémoires en commission parlementaire
- contribution aux travaux effectués par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et à ceux de son Groupe-conseil
- augmentation de 23 % du nombre de lobbyistes inscrits au registre avec un ou plusieurs mandats actifs au cours de l'année.

2.1.1 OPÉRATIONS DE VÉRIFICATION ET D'ENQUÊTE

LA STRATÉGIE DE VÉRIFICATION ET D'ENQUÊTE

La Loi confère au Commissaire au lobbyisme du Québec des pouvoirs d'inspection et d'enquête afin d'assurer le respect des obligations prévues à la Loi et au Code. Le Commissaire au lobbyisme peut exercer ses pouvoirs de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement.

La stratégie de vérification et d'enquête de l'institution repose d'abord sur la persuasion. Cette stratégie tient compte du fait que l'application de la Loi implique des changements importants dans les façons de faire des communications d'influence entre les lobbyistes et les titulaires de charges publiques.

Elle prend en considération le fait que plusieurs personnes agissant au sein d'une organisation ou d'une entreprise ou pour le compte d'un client, ignorent que certaines actions commises dans le cadre de leurs activités professionnelles constituent des activités de lobbyisme au sens de la Loi. Par ailleurs, elle tient également compte du fait que plusieurs personnes négligent ou omettent de se conformer aux obligations que leur imposent la Loi et le Code.

Le Commissaire au lobbyisme a implanté un programme de vérification et d'enquête progressif en 3 volets : convaincre – soutenir – contraindre. Ces initiatives ont pour objectif d'amener les lobbyistes à se responsabiliser en procédant à leur inscription au registre des lobbyistes lorsque la situation l'exige. Cette responsabilisation passe par l'autoévaluation et l'autoformation. Certains outils ont été mis au point pour soutenir les personnes concernées dans l'appréciation de leurs activités eu égard à la Loi et au Code. Ces outils sont disponibles sur le site Web du Commissaire au lobbyisme au **www.commissairelobby.qc.ca.**

LES SIGNALEMENTS

Au début de l'exercice financier 2009-2010, 11 signalements étaient en traitement. Au cours de l'année, le Commissaire au lobbyisme du Québec a reçu 18 nouveaux signalements émanant de citoyens, de titulaires de charges publiques et de lobbyistes, ce qui constitue une augmentation de 100 % par rapport au nombre de signalements reçus en 2008-2009.

Sur les 18 situations portées à l'attention du Commissaire au lobbyisme, 15 sont reliées à la pratique d'activités de lobbyisme sans que celles-ci n'aient fait l'objet d'une inscription au registre des lobbyistes comme le requiert la Loi. Les autres situations se rapportent aux règles d'après-mandat qui empêchent notamment certaines personnes (ministre, maire, membre de cabinet, etc.) d'exercer des activités de lobbyisme durant une période d'une ou de 2 années après avoir quitté leur fonction, selon le poste occupé.

À la fin de l'année financière, 16 dossiers étaient en cours de traitement et 1 dossier était en suspens en raison de procédures judiciaires pendantes devant les tribunaux.

LES VÉRIFICATIONS

En 2009-2010, la Direction de la vérification et des enquêtes a effectué 439 vérifications, soit par collecte de données, soit par échanges avec des lobbyistes et des titulaires de charges publiques, soit par la consultation de documents. Ces vérifications portaient sur le respect des règles établies et visaient à amener les lobbyistes à se conformer à la Loi.

Sur ces 439 activités de vérification, 77 % visent des personnes susceptibles d'avoir exercé des activités de lobbyisme alors qu'elles n'étaient pas inscrites au registre des lobbyistes et 23 % concernent des personnes déjà inscrites à ce registre. Plus précisément, elles se répartissent comme suit :

- 54 vérifications afin de s'assurer de la conformité des inscriptions au registre des lobbyistes, notamment en ce qui a trait au renouvellement annuel de la déclaration et aux inscriptions de lobbyistes ayant des mandats inactifs
- 367 activités de surveillance ou de vérifications relatives aux personnes qui exercent ou qui sont susceptibles d'exercer des activités de lobbyisme
- 18 activités d'inspection.

Sur ces 367 activités de surveillance ou de vérification, 74 % des cas sont issus des vérifications par groupes cibles, tels que des entreprises reliées à l'industrie minière, à l'industrie pétrolière et gazière ou à l'agriculture; sinon à des organisations comme les ordres professionnels ou des organisations professionnelles et syndicales. Dans 26 % des cas, il s'agit de situations mises en lumière par les médias.

UNE IMPORTANTE ENQUÊTE DANS LE MILIEU DE L'INGÉNIERIE

En 2009-2010, le Commissaire au lobbyisme du Québec a mené une importante enquête sur des activités de lobbyisme exercées par des personnes de la firme d'ingénierie BPR auprès de titulaires de charges publiques d'institutions municipales de la région du Bas-Saint-Laurent. Cette enquête a été amorcée à la suite d'un article paru en avril 2009 dans le journal *Le Devoir*. Au cours de l'intervention, 3 personnes ont effectué un signalement relativement à cette affaire et les informations ainsi obtenues ont été considérées dans l'analyse.

Au terme de son enquête, le Commissaire au lobbyisme a transmis au Directeur des poursuites criminelles et pénales, pour action appropriée, un rapport d'enquête faisant état de 84 manquements à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Le délai de prescription d'un an n'était pas encore écoulé pour 27 d'entre eux.

L'enquête a permis de constater que 13 personnes ont agi à titre de lobbyistes d'entreprise pour le compte de BPR auprès de titulaires de charges publiques sans être inscrites au registre des lobbyistes. De plus, 3 des plus hauts dirigeants de BPR et de ses filiales ont manqué à leur obligation d'inscrire les personnes qui exercent des activités de lobbyisme pour le compte de leur entreprise. En outre, l'enquête a démontré qu'il y a eu des manquements aux règles d'après-mandat qui imposent des restrictions aux titulaires de charges publiques lorsqu'ils quittent leur fonction.

Au 31 mars 2010, 13 constats d'infraction avaient été délivrés à l'endroit de personnes fautives, dont 1 constat à un ex-titulaire de charges publiques et 1 autre à un haut dirigeant de BPR. D'autres constats étaient susceptibles d'être émis après étude par le Directeur des poursuites criminelles et pénales. Au moment d'écrire ces lignes, une personne avait déjà plaidé coupable d'avoir enfreint les règles d'après-mandat en matière de lobbyisme. Il s'agit de M. Jean D'Amour, ex-employé de la firme d'ingénierie BPR et ex-maire de la Ville de Rivière-du-Loup.

LES DOSSIERS DEVANT LES TRIBUNAUX

Le dossier relatif à l'Ordre des ingénieurs forestiers du Québec

En février 2007, le Commissaire au lobbyisme du Québec a transmis au Procureur général du Québec[2] 1 rapport d'enquête faisant état de 5 manquements par l'Ordre des ingénieurs forestiers du Québec.

À la suite de l'examen de ce rapport, 5 constats d'infraction ont été signifiés à 2 dirigeants de l'Ordre qui ont enregistré des plaidoyers de non-culpabilité. Le 10 décembre 2009, la juge de paix magistrat Réna Émond de la Cour du Québec a accueilli une requête en non-lieu et a acquitté les intimés des infractions reprochées à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Le 7 janvier 2010, le Directeur des poursuites criminelles et pénales en a appelé de cette décision. Le Commissaire au lobbyisme attend la décision du tribunal.

Le dossier relatif à des activités de lobbyisme exercées à Ville de Laval

À la suite d'une enquête menée par le Commissaire au lobbyisme du Québec dans le milieu municipal, plus spécifiquement à Ville de Laval à l'automne 2007, le Directeur des poursuites criminelles et pénales a signifié 4 constats d'infraction à un lobbyiste. Sur la base d'éléments nouveaux soumis par les défendeurs en avril 2009, les poursuites ont été abandonnées.

Le dossier relatif à la firme de génie-conseil SM International

Le 5 juin 2008, le Commissaire au lobbyisme du Québec transmettait au Directeur des poursuites criminelles et pénales un rapport dans lequel sont constatés des manquements de la part d'un lobbyiste et du plus haut dirigeant de la firme de génie-conseil SM International relativement à des activités de lobbyisme menées auprès de titulaires de charges publiques au sein des municipalités de Saint-Pierre-de-Véronne-à-Pike-River et de Stanbridge Station, ainsi que dans le Canton de Bedford.

Le Directeur des poursuites criminelles et pénales a signifié 7 constats d'infraction à 2 contrevenants qui ont enregistré des plaidoyers de non-culpabilité. Le 16 juin 2009, les 2 contrevenants ont déposé une requête en jugement déclaratoire à la Cour supérieure (chambre civile). Cette requête vise à déterminer la portée juridique des avis donnés et publiés par le commissaire au lobbyisme en vertu de l'article 52 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Le Commissaire au lobbyisme attend la date d'audition de cette requête. Par conséquent, les poursuites pénales ont été suspendues à la demande des parties, le temps d'obtenir le jugement de la Cour supérieure.

Le dossier relatif à la Fédération des médecins spécialistes du Québec et à l'Association des radiologistes du Québec

Dans la foulée d'une enquête menée en 2008-2009 par le Commissaire au lobbyisme du Québec sur les communications intervenues entre des personnes agissant pour le compte de Persistence Capital Partners LP, du Groupe Médisys inc. ou d'autres entités juridiques liées, et l'ex-ministre de la santé et des services sociaux du Québec, M. Philippe Couillard, un rapport d'enquête était transmis au Directeur des poursuites criminelles et pénales.

Ce rapport fait état de manquements de la part de lobbyistes agissant pour le compte de 2 organisations reliées au secteur de la santé, soit la Fédération des médecins spécialistes du Québec et l'Association des radiologistes du Québec. Dans cette affaire, le Directeur des poursuites criminelles et pénales a signifié 4 constats d'infraction.

[2] *Depuis le 15 mars 2007, le commissaire au lobbyisme doit soumettre au Directeur des poursuites criminelles et pénales plutôt qu'au Procureur général, tout rapport d'enquête dans lequel il constate qu'il y a eu manquement à une disposition de la Loi ou du Code de déontologie des lobbyistes. Les trois rapports d'enquête dont il est question ici ont été transmis avant le 15 mars 2007.*

Un plaidoyer de non-culpabilité a été enregistré au nom des personnes poursuivies pour chacune des infractions. Le procès devrait avoir lieu à l'automne 2010. Le Commissaire au lobbyisme attend la décision des tribunaux.

2.1.2 ORDONNANCES DE CONFIDENTIALITÉ

En vertu de l'article 51 de la Loi, le Commissaire au lobbyisme du Québec doit indiquer dans son rapport d'activité le nombre d'ordonnances de confidentialité rendues ou renouvelées au cours de l'année. Rappelons que, à la demande d'une personne qui doit faire une inscription au registre des lobbyistes, le commissaire au lobbyisme peut ordonner que tout ou partie des renseignements contenus dans la déclaration demeurent confidentiels pour une période de six mois s'ils concernent un projet d'investissement et si leur divulgation risque de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers du client ou de l'entreprise du demandeur. Cette ordonnance peut être prolongée aux mêmes conditions.

Au cours de l'exercice 2009-2010, le Commissaire au lobbyisme a reçu 5 nouvelles demandes d'ordonnance de confidentialité. Trois d'entre elles ont reçu une décision favorable et 2 ont été refusées parce que les informations visées par ces demandes avaient déjà été rendues publiques par les médias. De plus, durant la période couverte par le présent rapport, 2 ordonnances de confidentialité qui venaient à échéance ont fait l'objet d'une prolongation.

2.1.3 AVIS DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME

Le commissaire au lobbyisme peut donner et publier tout avis concernant l'exécution, l'interprétation ou l'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, d'un règlement adopté en application de celle-ci ou du Code de déontologie des lobbyistes. En tant que personne désignée pour assurer le contrôle et la surveillance de l'application de la Loi, le commissaire au lobbyisme détient un pouvoir explicite, par la publication d'avis qui permettent de préciser des dispositions législatives et réglementaires et d'indiquer ainsi à toute personne comment se comporter dans une situation donnée. Ces avis ont donc un effet contraignant à l'égard des tiers.

Le commissaire au lobbyisme a émis, en avril 2009, l'avis nº 2009-01 visant à clarifier l'application de la Loi dans le contexte où des tables de concertation, composées à la fois de titulaires de charges publiques et de représentants d'entreprises, d'associations ou d'autres groupements à but non lucratif, sont organisées par les ministères et les organismes.

Cet avis intitulé «Les activités de lobbyisme faites dans le cadre de travaux d'un comité consultatif institué par une autorité publique et l'application du paragraphe 10° de l'article 5 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*» est présenté à l'annexe 3 du présent rapport d'activité.

2.1.4 VEILLE LÉGISLATIVE

Le Commissaire au lobbyisme du Québec prend systématiquement connaissance des projets de loi et de règlement et vérifie leur éventuel impact sur la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, sur le Code de déontologie des lobbyistes et sur ses activités de surveillance et de contrôle. S'il le juge opportun, il fait part de ses commentaires aux membres de l'Assemblée nationale du Québec. Au cours de l'exercice 2009-2010, 2 projets de loi ont fait l'objet de commentaires du commissaire au lobbyisme.

L'INTERVENTION DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME SUR LE PROJET DE LOI Nº 48 INTITULÉ CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

En mai 2009, M. Jacques P. Dupuis, leader du gouvernement et, à l'époque, ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques, a déposé le projet de loi n° 48 devant l'Assemblée nationale. Ce projet de loi propose d'encadrer le comportement des membres de l'Assemblée nationale et prévoit la création d'un poste de Commissaire à l'éthique et à la déontologie.

En juin 2009, l'ex-commissaire au lobbyisme, M. André C. Côté, a soumis aux membres de la Commission des institutions quelques éléments de réflexion sur les dispositions de ce projet de loi. Il a notamment questionné la légitimité d'une disposition et relevé la nécessaire harmonisation de certaines autres dispositions avec la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et ses règlements afférents.

Plus précisément, le commissaire au lobbyisme a mentionné que les règles d'après-mandat applicables aux ex-membres de l'Assemblée nationale contenues dans le projet de loi nº 48 pouvaient entrer en contradiction avec la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Il a alors suggéré un arrimage des dispositions de l'un et l'autre texte de loi sur le sujet. De la même manière, relativement aux cadeaux, avantages et marques d'hospitalité, le commissaire a relevé que l'article 25 du projet de loi nº 48 devait s'harmoniser avec l'article 9 du Code de déontologie des lobbyistes, plus particulièrement en ce qui concerne les normes de conduite des titulaires de charges publiques et des lobbyistes. Le commissaire au lobbyisme a également exprimé ses réserves quant à la portée véritable de l'article 25 du projet de loi nº 48.

Pour ce qui concerne de possibles conflits de rôles, le commissaire au lobbyisme s'est interrogé sur la légitimité pour un individu d'occuper la fonction de député tout en exerçant, dans sa vie professionnelle parallèle, des activités de lobbyisme au sens de la Loi. Ainsi, les dispositions du projet de loi nº 48 portant sur les conflits d'intérêts, lesquelles admettent qu'en tenant compte des réserves qu'elles imposent, le député peut rester actif sur le plan professionnel, ont particulièrement interpellé le commissaire au lobbyisme. Pour lui, il y a là un possible conflit de rôles susceptible de nuire à l'exercice de la fonction publique.

Le commissaire au lobbyisme a enfin relevé qu'une harmonisation du projet de loi nº 48 avec la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et le Code de déontologie des lobbyistes permettrait aux citoyens québécois de profiter d'une plus grande transparence des processus décisionnels des administrations publiques.

Au moment d'écrire ces lignes, l'étude du projet de loi nº 48 avait été reportée à une date ultérieure.

L'INTERVENTION DU COMMISSAIRE SUR LE PROJET DE LOI Nº 76 INTITULÉ LOI MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES CONCERNANT PRINCIPALEMENT LE PROCESSUS D'ATTRIBUTION DES CONTRATS DES ORGANISMES MUNICIPAUX

Le 1er décembre 2009, le commissaire au lobbyisme a présenté un mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre de l'étude du projet de loi nº 76.

Tout en souscrivant aux objectifs du projet de loi, il a proposé certains amendements pour permettre de renforcer l'application des dispositions légales déjà existantes à l'égard des communications d'influence dans le processus d'attribution des contrats en milieu municipal. La prise en compte, dans le projet de loi nº 76, de certaines dispositions contenues dans la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, permettra assurément de mieux protéger l'intégrité des décisions qui doivent être prises dans l'intérêt public.

Ainsi, afin de garantir la transparence dans l'attribution des contrats des organismes municipaux, de leur conception à leur conclusion, le commissaire au lobbyisme a recommandé l'ajout de mesures visant à assurer que la Loi, de même que le Code de déontologie des lobbyistes, ont été respectés dans tous les cas où il y aurait eu des communications d'influence préalablement au processus d'appel d'offres. L'une des mesures proposées consiste en une déclaration obligatoire de respect de la Loi et du Code de la part des soumissionnaires.

À la suite des interventions du commissaire au lobbyisme, le projet de loi a été modifié avant son adoption afin d'introduire l'obligation, pour chacune des municipalités, de prévoir dans leur politique de gestion contractuelle des mesures visant à assurer le respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes. Le projet de loi nº 76 a été adopté le 18 février 2010 et sanctionné le 1er mars dernier (2010, chapitre 1).

Le commissaire au lobbyisme est convaincu que l'ajout à la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux permettra une plus grande transparence dans le processus d'attribution des contrats. En adoptant des mesures concrètes pour assurer l'intégrité des processus décisionnels, les élus et les fonctionnaires consolideront leur position de décideurs pour qui l'intérêt public prime sur l'intérêt privé. Par le fait même, le lien de confiance du citoyen envers les institutions publiques et leurs dirigeants sera renforcé.

Fait à noter, 2 autres recommandations ont été proposées par le commissaire au lobbyisme, mais elles n'ont pas été retenues :

- inclure dans la loi une disposition prévoyant qu'advenant une contravention à l'une des mesures de la politique de gestion contractuelle, le contrat puisse, selon le cas, ne pas être conclu ou résilié
- prévoir la transmission des rapports du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire au Commissaire au lobbyisme du Québec lorsqu'à la suite d'une vérification, il est constaté une contravention possible à la Loi ou au Code.

Le commissaire au lobbyisme estime toujours que ses recommandations sont pertinentes pour renforcer le message sur l'importance du respect des dispositions de la Loi et du Code et qu'elles devraient être intégrées aux lois municipales.

2.1.5 PRISE EN COMPTE DE LA LOI ET DU CODE AUX PLANS LÉGISLATIF, RÉGLEMENTAIRE ET ADMINISTRATIF

DÉMARCHES RÉALISÉES AUPRÈS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE

Au cours de l'année, les médias ont beaucoup traité d'éthique et de transparence des processus de décision en milieu municipal. Cette préoccupation pour l'éthique a conduit l'ex-ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), M^me^ Nathalie Normandeau, à former un groupe de travail sur l'éthique en milieu municipal.

Placé sous la responsabilité de la Commission municipale du Québec et présidé par un ex-sous-ministre des Affaires municipales, M. Florent Gagné, ce groupe de travail avait pour mandat de « conseiller le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire sur des mesures et des mécanismes afin de préciser les règles d'éthique au sein du milieu municipal. »

Rendu public en juillet 2009, le rapport du groupe de travail insiste sur la nécessité – pour les élus municipaux – de maintenir la confiance des citoyens par la promotion de l'éthique. Afin d'analyser les constats et recommandations du groupe de travail, le ministre du MAMROT, M. Laurent Lessard, a mis sur pied un comité multipartite composé de représentants des 2 grandes associations municipales et du MAMROT.

La transparence et l'éthique en matière de lobbyisme dans les municipalités ayant toujours été un sujet de préoccupation pour le commissaire au lobbyisme, ce dernier s'est intéressé aux recommandations du rapport Gagné et aux travaux du comité multipartite. C'est dans ce contexte que 2 rencontres ont été tenues à sa demande, au cours de l'automne 2009, avec des représentants du MAMROT.

La première rencontre visait à partager la vision que les parties se faisaient de la situation de l'éthique en milieu municipal, particulièrement à la suite du dépôt du rapport *Éthique et démocratie municipale* de M. Florent Gagné. Le commissaire au lobbyisme a fait état de l'expertise développée au cours des dernières années au sein de son institution, expertise qui pourrait contribuer à enrichir la réflexion tant du comité multipartite que celle du ministère. Le commissaire au lobbyisme a en outre informé les représentants du MAMROT de sa campagne d'information sur les règles d'après-mandat auprès de 8 200 titulaires de charges publiques avant la tenue des élections municipales.

La deuxième rencontre avait pour but de montrer aux autorités ministérielles l'utilité de référer à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et au Code de déontologie des lobbyistes dans les politiques et la loi à venir en matière d'octroi et de gestion des contrats en milieu municipal. À cette occasion, le commissaire au lobbyisme a fait valoir un certain nombre de recommandations contenues dans son mémoire sur le projet de loi n° 76.

La rencontre a aussi permis au commissaire au lobbyisme d'informer le Ministère qu'il pouvait recourir à son expertise pour informer la Table Québec-Municipalités des règles d'encadrement en matière de lobbyisme. Ou encore, pour élaborer des orientations lorsqu'il est question de gestion des communications d'influence au sein des municipalités, un sujet susceptible d'être considéré par le comité multipartite chargé d'étudier les recommandations du rapport Gagné.

DÉMARCHES RÉALISÉES AUPRÈS DU GROUPE-CONSEIL SUR L'OCTROI DES CONTRATS MUNICIPAUX

À la suite des consultations particulières en commission parlementaire sur le projet de loi n° 76, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, M. Laurent Lessard, a mis sur pied le Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux.

Ce groupe, présidé par M. Guy Coulombe, avait pour mandat « d'examiner les règles et pratiques actuelles d'adjudication des contrats municipaux, de recenser les expériences étrangères et de formuler des recommandations au ministre concernant les améliorations à apporter au régime actuel, y compris sur les modèles de gouvernance et les meilleures pratiques en matière de processus contractuel[3]. »

À l'hiver 2010, le commissaire au lobbyisme et le secrétaire général ont rencontré M. Guy Coulombe et des membres du Groupe-conseil afin de les sensibiliser à l'importance que revêtent la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme dans le cadre de l'adjudication des contrats municipaux. Il a rappelé au Groupe-conseil que la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme se démarque des autres lois en ce qu'elle est la seule qui traite spécifiquement des communications d'influence en relation avec l'attribution des contrats. C'est pourquoi il estime que la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme doivent être au cœur d'une politique de gestion contractuelle.

La lettre soumise au Groupe-conseil faisant état des mesures concrètes dont devraient se doter les municipalités est présentée à l'annexe 4 du présent rapport d'activité.

[3] *GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Un Groupe-conseil en appui au plan d'intervention relatif à l'octroi des contrats municipaux*, Québec, 2 décembre 2009 [en ligne], **http://www.communiques.gouv.qc.ca/gouvqc/communiques/GPQF/Decembre2009/02/c7380.html** *[consulté le 7 mai 2010]*.

SENSIBILISATION DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC AUX RÈGLES DE TRANSPARENCE ET D'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME LORS DE L'ATTRIBUTION DES CONTRATS

À l'automne 2009, le Secrétariat du Conseil du trésor du Québec a adopté une politique de gestion contractuelle qui a été transmise à l'ensemble des ministères. Bien que la politique comporte une invitation à mettre en place des mesures favorisant le respect de toutes les lois applicables, le commissaire au lobbyisme est surpris que cette politique ne fasse pas mention de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, la seule du corpus législatif québécois à traiter spécifiquement des communications d'influence en relation avec l'attribution des contrats. Il estime que l'on a raté une bonne occasion de donner une impulsion à la prise en considération de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes dans les relations contractuelles de l'État.

Le commissaire au lobbyisme a profité de cette circonstance favorable pour sensibiliser à nouveau les autorités du Secrétariat du Conseil du trésor aux règles de transparence et d'éthique déjà existantes et spécifiques aux communications d'influence lors de l'attribution des contrats.

Le commissaire au lobbyisme propose au Secrétariat du Conseil du trésor d'inclure dans les prochaines modifications à sa politique de gestion contractuelle une mention expresse à la Loi et au Code. En attendant cette modification, le commissaire au lobbyisme recommande au Secrétariat du Conseil du trésor d'inciter tous les ministères, organismes et entreprises à apporter les modifications requises aux formulaires papier et électroniques relatifs à l'un ou l'autre des objets prévus à l'article 2 de la Loi, notamment l'attribution de contrats, de façon à permettre aux personnes qui font des communications d'influence d'indiquer si elles sont lobbyistes ou si elles ont recours aux services de lobbyistes.

Cette recommandation est reprise à la section Recommandations du commissaire au lobbyisme du Québec du présent rapport d'activité.

2.1.6 LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME

Le 18 juin 2009, l'Assemblée nationale a adopté la Loi modifiant la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme afin de permettre la désignation d'une personne chargée de remplir temporairement les fonctions du commissaire au lobbyisme lorsque celui-ci cesse de remplir ses fonctions ou est empêché d'agir.

L'article 34.1 ainsi ajouté prévoit que le président de l'Assemblée nationale peut désigner, lorsque le commissaire au lobbyisme cesse de remplir ses fonctions ou est empêché d'agir, une personne pour remplir pour une période d'au plus 6 mois les fonctions du commissaire au lobbyisme. Il doit choisir cette personne parmi les membres du personnel d'un organisme dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres, ou encore, parmi les membres du personnel d'une personne désignée par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres.

2.1.7 LOI PROLONGEANT LE MANDAT DE LA PERSONNE DÉSIGNÉE POUR REMPLIR TEMPORAIREMENT LES FONCTIONS DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME

Le 4 décembre 2009, la Loi prolongeant le mandat de la personne désignée pour remplir temporairement les fonctions du commissaire au lobbyisme a été sanctionnée (2009, chapitre 60). Cette loi prévoit que le mandat du commissaire au lobbyisme par intérim est prolongé jusqu'à ce qu'un commissaire soit nommé, ou jusqu'au 11 juin 2010, selon la première de ces échéances.

2.1.8 RÉVISION QUINQUENNALE DE LA LOI

En vertu de l'article 68 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, la Loi et le Code doivent faire l'objet d'une révision au terme des 5 premières années de leur application.

Conformément à cette disposition, le ministre de la Justice du Québec déposait le 23 octobre 2007 devant l'Assemblée nationale un rapport sur la mise en œuvre de la Loi et du Code de déontologie, de même que sur l'opportunité de les modifier. En mai 2008, la Commission des finances publiques tenait des audiences et procédait à une consultation en ligne afin d'entendre le point de vue des personnes intéressées, dont celui du commissaire au lobbyisme du Québec.

Pour le Commissaire au lobbyisme, l'exercice de révision quinquennale a constitué une occasion de faire le point sur la législation québécoise et d'y proposer des modifications. En décembre 2006, le Commissaire au lobbyisme transmettait au président de la Commission des finances publiques des fiches explicatives sur des modifications techniques qui pourraient être apportées à la Loi. Puis, en janvier 2008, il rendait public son propre rapport intitulé *Bâtir la confiance* dans le cadre de la révision quinquennale.

La Commission des finances publiques n'ayant toujours pas complété ses travaux en vue de produire un rapport sur le sujet, le commissaire au lobbyisme s'est adressé au président de la Commission au cours de la dernière année pour savoir si elle avait l'intention de produire un rapport et de soumettre ses recommandations. Il s'est également adressé à la ministre de la Justice, chargée de l'application de la Loi, afin de connaître ses intentions quant aux modifications éventuelles qui pourraient y être apportées. À l'occasion de cette rencontre tenue le 8 février 2010, le commissaire au lobbyisme a rappelé l'importance de modifier certaines dispositions de la Loi pour en assurer une meilleure application.

Le commissaire au lobbyisme a d'autre part mentionné à la ministre qu'il pourrait être envisagé de constituer un comité consultatif, à l'instar de celui qui est prévu dans la Loi électorale, afin de parvenir à une révision de la Loi dans les meilleurs délais. Ce comité pourrait être composé du commissaire au lobbyisme et de représentants des partis politiques actifs à l'Assemblée nationale du Québec. Il aurait pour mandat de donner son avis sur des questions relatives à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et au Code de déontologie des lobbyistes.

Les principales modifications que le commissaire au lobbyisme souhaite apporter à la Loi sont énumérées à la section Recommandations du commissaire au lobbyisme du Québec du présent rapport d'activité.

2.1.9 COMITÉ DE LIAISON AVEC LA CONSERVATRICE DU REGISTRE DES LOBBYISTES

LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES AU REGISTRE DES LOBBYISTES EN 2009-2010

Depuis l'implantation du registre des lobbyistes, principal instrument mis en place pour matérialiser la transparence, 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.

Ces suggestions communiquées à la conservatrice au cours de la dernière année portaient sur les outils de recherche et les panoramas de consultation du registre. La conception d'une capsule d'information relative au mode de consultation par les lobbyistes a notamment été recommandée. La conservatrice a donné suite à la plupart des suggestions en cours d'année.

Le commissaire au lobbyisme tient à saluer l'initiative de la conservatrice du registre qui a mené, en cours d'année, une campagne d'information auprès de titulaires de charges publiques. Cette campagne visait à leur faire connaître le registre des lobbyistes et à les inciter à le consulter. Le commissaire au lobbyisme a pu apprécier certaines retombées de cette campagne, car plus de demandes de formation sur la gestion des communications d'influence dans certains ministères lui ont été adressées par la suite.

Le commissaire au lobbyisme souligne, en outre, l'excellente collaboration de la conservatrice et de son équipe pour rendre plus performant et convivial le registre des lobbyistes et pour assurer un service à la clientèle de qualité, notamment auprès des lobbyistes en voie de s'inscrire au registre.

Il constate toutefois que de nombreux lobbyistes se plaignent des modalités d'enregistrement. Par exemple, conformément à la procédure mise en place, un lobbyiste souhaitant s'inscrire au registre par voie électronique doit préalablement obtenir des biclés de signature électronique auprès d'un notaire reconnu comme agent de vérification de l'identité par le Conseil du trésor. Cette formalité, dont le coût atteint quelques centaines de dollars, fait en sorte que le lobbyiste ne peut agir de façon autonome.

La complexité au lobbyisme et les coûts de la procédure constituent un frein et le commissaire au lobbyisme est convaincu que certains lobbyistes, malgré leurs bonnes intentions, abandonnent leurs démarches en cours de route. Le commissaire au lobbyisme remarque que nulle autre juridiction chargée de la surveillance du lobbyisme n'a de règles de vérification de l'identité aussi strictes. Il propose l'élimination de l'obligation, pour les lobbyistes, d'obtenir des biclés de signature auprès d'un notaire.

L'un des objectifs poursuivis par le législateur étant de permettre aux citoyens de savoir qui cherche à exercer de l'influence auprès des institutions publiques et à quelles fins, le commissaire au lobbyisme recommande que de la publicité soit faite pour faire connaître le registre des lobbyistes. Il réitère ainsi une recommandation formulée dans son rapport d'activité 2005-2006 – et qui est restée lettre morte – et demande à la ministre de la Justice, en sa qualité de responsable de l'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, de prendre des dispositions pour faire connaître le registre non seulement aux citoyens, mais aux titulaires de charges publiques et aux lobbyistes.

Cette recommandation se trouve également à la section Recommandations du commissaire au lobbyisme du Québec du présent rapport d'activité.

2.1.10 INSCRIPTIONS AU REGISTRE DES LOBBYISTES

Le nombre de lobbyistes inscrits au registre est en constante augmentation. Au 31 mars 2010, 2 255 inscriptions y figuraient, ce qui représente une augmentation de 29,3 % par rapport au 31 mars 2009. De ce nombre, 1 515 lobbyistes ont eu un ou plusieurs mandats actifs au cours de l'année, ce qui constitue une augmentation de 23 % par rapport à la dernière année financière.

NOMBRE DE LOBBYISTES ACTIFS[4]

	Lobbyistes-conseils	*Lobbyistes d'entreprises*	*Lobbyistes d'organisations*	*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

[4] Un lobbyiste est considéré comme actif s'il a au moins un mandat déclaré actif pendant l'exercice financier.

Le Commissaire au lobbyisme du Québec note que l'augmentation du nombre d'inscriptions au registre est attribuable en très grande partie aux actions concertées des membres de son équipe et de celles de la conservatrice du registre des lobbyistes.

Bien que ce registre compte de plus en plus de déclarations affichant des mandats actifs, les inscriptions qu'il contient ne reflètent pas encore l'ensemble des activités de lobbyisme visées par la Loi.

À titre comparatif, le nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes de la Ville de Toronto, qui existe depuis moins de 2 ans, peut avantageusement se comparer à celui du registre des lobbyistes du Québec.

Rappelons que le registre du Québec existe depuis plus de 7 ans et qu'il est applicable à toutes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. L'adoption d'un code de déontologie pour les membres du Conseil municipal, traitant spécifiquement des responsabilités des élus en matière d'encadrement du lobbyisme, n'est probablement pas étranger au nombre important d'inscriptions au registre des lobbyistes de la Ville de Toronto.

Le Commissaire au lobbyisme s'attend à ce que les lobbyistes et les titulaires de charges publiques adoptent une attitude davantage proactive relativement au respect de la Loi et du Code. Cela implique qu'ils soient en mesure de reconnaître les communications d'influence qui sont clairement ou vraisemblablement visées par la Loi et qu'ils s'assurent du respect des règles qui en encadrent l'exercice. À cet égard, le Commissaire au lobbyisme réitère sa disponibilité à offrir des séances de formation sur la Loi et le Code.

2.1.11 ANALYSE DU REGISTRE DES LOBBYISTES

Le Commissaire au lobbyisme du Québec procède à l'analyse systématique des données contenues au registre des lobbyistes. Voici quelques résultats obtenus en 2009-2010.

LES ENTREPRISES MINIÈRES

Sur les 21 entreprises minières sélectionnées pour les fins d'analyse de ce groupe cible, seules 5 figuraient au registre des lobbyistes. Parmi les entreprises qu'on y retrouve, 3 avaient donné un mandat à un lobbyiste-conseil de les représenter, une avait un lobbyiste d'entreprise actif, alors que l'autre n'avait aucun mandat en cours.

LES ENTREPRISES DE SERVICES À L'INDUSTRIE MINIÈRE

Parmi les entreprises connexes à l'industrie minière (forage, exploration, géophysique), aucune des 40 entreprises de ce groupe n'était inscrite au registre des lobbyistes au 31 mars 2010.

LES PHARMACEUTIQUES

Un groupe cible de 23 entreprises du domaine pharmaceutique a été constitué dans le cadre des activités de surveillance. De ces 23 entreprises, 8 figurent au registre des lobbyistes et 15 n'y apparaissent pas. Des 8 entreprises figurant au registre, 4 agissent au moyen de lobbyistes d'entreprises, mais seulement 2 présentent des mandats actifs. Les 4 autres agissent au moyen de lobbyistes-conseils.

LES ORDRES PROFESSIONNELS

Depuis la mise sur pied du registre des lobbyistes en novembre 2002, 25 des 45 ordres professionnels ont inscrit 1 ou plusieurs mandats au registre. Au 31 mars 2010, 13 ordres avaient des mandats actifs inscrits au registre des lobbyistes. Quatre d'entre eux embauchaient un lobbyiste-conseil pour les représenter auprès des pouvoirs publics.

LES ORGANISATIONS CONSTITUÉES À DES FINS PROFESSIONNELLES

Des 87 organisations constituées à des fins professionnelles sélectionnées pour former un groupe cible, 83 n'étaient pas inscrites au registre des lobbyistes au 31 mars 2010. Les 4 autres figuraient au registre dont 3 avaient des mandats en cours.

LES FIRMES D'AVOCATS

Sur les 15 plus grands cabinets d'avocats de Montréal, seulement 3 ne sont pas inscrits au registre des lobbyistes. Six des 12 autres sont inscrits et ont 43 mandats actifs comme lobbyistes-conseils. Six cabinets sont inscrits au registre et n'ont pas de mandats actifs. De plus, une de ces firmes a inscrit 5 lobbyistes d'entreprise au registre.

LES FIRMES DE COMPTABLES

Au 31 mars 2010, seulement 3 des 10 plus grandes firmes de comptables du Québec avaient des mandats actifs inscrits au registre des lobbyistes. Deux de celles-ci avaient des lobbyistes d'entreprise inscrits au registre et 2 agissaient comme lobbyistes-conseils. De plus, 5 d'entre elles ont déjà embauché un lobbyiste-conseil pour les représenter auprès des pouvoirs publics.

Fait digne de mention, le cabinet d'experts-comptables Demers Beaulne, s.e.n.c.r.l. s'est doté d'une politique concernant la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Cette politique décrit sommairement la Loi, contient des procédures visant la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme susceptibles d'être menées par les membres du cabinet et prévoit une disposition à l'effet que tous les associés et les directeurs du cabinet doivent confirmer, une fois par année, qu'ils respectent ladite politique et qu'ils ont divulgué adéquatement au registre toutes leurs activités de lobbyisme. Le Commissaire au lobbyisme du Québec voit dans cette initiative un sain leadership et la volonté d'un cabinet de professionnels de contribuer à la transparence des activités de lobbyisme exercées au sein de nos institutions publiques.

LES FIRMES DE GÉNIE-CONSEIL

Aucune des 18 plus grandes firmes de génie-conseil n'a, depuis 2002, inscrit de lobbyiste d'entreprise au registre, ce qui ne peut manquer de surprendre. En 2009-2010, le Commissaire au lobbyisme du Québec a mené une importante enquête sur des activités de lobbyisme exercées par des personnes d'une firme d'ingénierie auprès des titulaires de charges publiques d'institutions municipales d'une région du Québec et a dénoté qu'au cours des dernières années plusieurs mandats de lobbyisme n'avaient pas été inscrits au registre. Par ailleurs, au 31 mars 2010, seulement 2 firmes de génie-conseil avaient des mandats actifs inscrits au registre par l'entremise de lobbyistes-conseils.

2.2 CERNER DAVANTAGE LE PHÉNOMÈNE ET LA PRATIQUE DU LOBBYISME

Pour surveiller et contrôler les activités de lobbyisme faites auprès des titulaires de charges publiques, le Commissaire au lobbyisme du Québec doit connaître précisément les secteurs de l'administration publique et les situations qui se prêtent à des communications d'influence. C'est un défi de taille.

Pour le relever, il a été convenu dans son plan stratégique de poursuivre plus particulièrement les objectifs suivants :

- approfondir et partager la connaissance sur les pratiques et les objets du lobbyisme au Québec
- faire en sorte que le lobbyisme pratiqué selon les règles contribue à une prise de décision éclairée et favorise l'égalité d'accès aux institutions publiques
- comprendre le phénomène du lobbyisme aussi bien ici qu'ailleurs dans le monde.

EN 2009-2010, LES FAITS SAILLANTS SONT LES SUIVANTS :

- transmission d'un rapport à la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) faisant état des actes administratifs qu'elle commet et qui sont visés par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme
- participation à la 3e Conférence des registraires et des commissaires responsables des législations municipales, provinciales et fédérale entourant le lobbyisme au Canada
- participation à la 31e conférence annuelle du *Council on Government Ethics Laws* à Scottsdale en Arizona.

2.2.1 ÉLABORATION D'UNE CARTE DU LOBBYISME

Au cours de la dernière année, 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 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 l'on identifie 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.

À la suite de travaux qui se sont déroulés sur 2 ans, le Commissaire au lobbyisme a soumis à la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), au cours de l'année qui vient de se terminer, un rapport qui fait état des principales activités susceptibles de faire l'objet de communications d'influence à la Société.

Dès le début des travaux, la direction de la SAAQ a fait le nécessaire pour contribuer activement à la mesure du phénomène du lobbyisme dans son environnement et ce, dans une optique éthique. Ainsi, elle a mis à contribution l'expérience des intervenants sur le terrain et en a assuré la coordination tout au long des travaux. Les administrateurs et dirigeants de la Société misent sur une approche visant à encourager la transparence et le respect de l'éthique auprès des personnes qui communiquent avec eux dans le cadre d'activités de lobbyisme.

La Société s'est dotée d'un plan d'action, ciblé selon les secteurs identifiés lors des travaux de la carte du lobbyisme.

À terme, la SAAQ se sera donné un véritable plan de gestion des communications d'influence dans son milieu.

Le commissaire au lobbyisme salue les initiatives et le leadership exercé par la direction de la Société dans ce dossier. Ces démarches s'inscrivent parfaitement dans ce que promeut le Commissaire au lobbyisme, soit une plus grande sensibilisation à l'apport déterminant des titulaires de charges publiques dans l'atteinte des objectifs de la Loi. Ces objectifs sont la transparence et la saine pratique des activités de lobbyisme pour maintenir et renforcer la confiance des citoyens dans leurs institutions publiques.

À ce jour, plusieurs institutions ont manifesté un intérêt pour une telle démarche. Le fait que les travaux réalisés leur permettent de mieux connaître les zones où s'exerce le lobbyisme facilite un éventuel engagement de leur part envers la Loi et le Code.

Notons que le Commissaire au lobbyisme du Québec a amorcé des travaux d'élaboration d'une carte du lobbyisme au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et au ministère de la Famille et des Aînés. Il entend compléter ces démarches au cours du prochain exercice.

La dernière année a été l'occasion pour le Commissaire au lobbyisme de se repositionner à l'égard des cartes 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.

Il en est ressorti que la nouvelle démarche du Commissaire au lobbyisme favorisera une plus grande responsabilisation des représentants des ministères et organismes, de telle sorte qu'ils pourront mieux cibler les secteurs propices à l'exercice d'activités de lobbyisme.

Des rapports plus concis feront l'objet d'une publication, après consultation des parties concernées, afin que les lobbyistes, les titulaires de charges publiques et les citoyens puissent bénéficier du travail d'analyse effectué par le personnel du Commissaire au lobbyisme. Cette façon de faire permettra aussi aux institutions publiques de faire une reddition des comptes en matière de lobbyisme.

2.2.2 NÉCESSAIRE COLLABORATION DES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES

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 des affaires publiques, le Commissaire au lobbyisme du Québec multiplie ses interventions pour les sensibiliser au rôle qu'ils doivent jouer dans l'application de la Loi et du Code. Ces interventions prennent différentes formes. Qu'il s'agisse d'accompagnement pour identifier les secteurs et les dossiers susceptibles de faire l'objet de lobbyisme ou d'organisation d'ateliers et de conférences pour mieux faire connaître les règles d'encadrement des communications d'influence, les titulaires de charges publiques en tirent inévitablement des bénéfices.

Il faut comprendre que les manquements à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme sèment le doute sur l'impartialité du titulaire d'une charge publique, sur la légitimité de sa décision et sur l'intégrité du processus de prise de décision d'intérêt public. D'où l'importance pour le décideur public de bien gérer les communications d'influence dans son environnement.

Lorsque le titulaire d'une charge publique s'assure de la transparence des activités de lobbyisme dans son environnement, il s'acquitte d'abord et avant tout de sa responsabilité de donner les moyens au citoyen de savoir qui tente d'influencer qui et sur quel objet. N'oublions pas que le droit à l'information en cette matière a été reconnu au citoyen par le législateur en 2002.

Notons que certains gestionnaires en poste dans des ministères et organismes invitent les lobbyistes à s'inscrire au registre s'ils ne l'ont pas déjà fait ou les pressent de respecter les dispositions de la Loi et du Code lorsqu'ils constatent un manquement. Le commissaire au lobbyisme pour sa part incite les titulaires de charges publiques à adopter une attitude proactive quant à l'application et au respect de cette loi. Il souligne à cet effet l'appui de Me Michel Bouchard, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général, à une stratégie d'information relative au registre des lobbyistes que la conservatrice du registre des lobbyistes a mis en branle. Me Bouchard a en effet transmis à tous les sous-ministres, à l'automne 2009, une lettre les invitant à consulter le registre des lobbyistes et à le promouvoir dans leur ministère et dans les organismes qui en relèvent. Cette initiative s'est traduite par une augmentation des demandes de formation sur la Loi et le registre dans les ministères et les organismes du gouvernement.

Par ailleurs, des entretiens avec des titulaires de charges publiques municipales réalisés dans le cadre de la révision quinquennale de la Loi ont permis au Commissaire au lobbyisme de dresser 3 constats relativement à l'application de la Loi en milieu municipal :

1. la Loi est méconnue dans le monde municipal
2. elle est perçue comme trop vague et ne donnant pas de balises claires pour guider le comportement des responsables municipaux relativement au phénomène du lobbyisme
3. les titulaires de charges publiques municipales se sentent peu concernés par celle-ci.

Conscient des particularités du monde municipal, le Commissaire au lobbyisme a entrepris des démarches en 2009-2010 avec la Fédération Québécoise des Municipalités et l'Union des municipalités du Québec afin de mieux interpréter les préceptes de la Loi face aux réalités du monde municipal. Une offre de formation leur a été faite et un document de formation leur a été transmis. L'Union des municipalités du Québec a distribué notre document à l'occasion d'une formation dispensée aux nouveaux élus. La Fédération Québécoise des Municipalités a pour sa part 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.

Bien que certaines démarches auprès des titulaires de charges publiques puissent donner de bons résultats, il faut voir qu'un meilleur respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme passe par une responsabilisation accrue des élus et des fonctionnaires.

Le Commissaire au lobbyisme conçoit ainsi qu'un titulaire d'une charge publique doit être en mesure de reconnaître les communications d'influence qui sont clairement ou vraisemblablement visées par la Loi et de s'assurer du respect des règles qui en encadrent l'exercice. Aussi, il est impératif que les titulaires de charges publiques aient des attentes de comportement de la part des lobbyistes et qu'ils les invitent à faire une déclaration au registre ainsi qu'à respecter les dispositions du code de déontologie.

Somme toute, le Commissaire au lobbyisme s'attend à ce que les titulaires de charges publiques :

1. **Prennent la mesure du phénomène du lobbyisme dans leur environnement** – Cette démarche passe par la connaissance des dossiers législatifs, des programmes ou actes administratifs qui font l'objet de communications d'influence de même que par l'identification des lobbyistes.
2. **Consultent le registre des lobbyistes** – Le Commissaire au lobbyisme juge essentiel que les titulaires de charges publiques se rendent régulièrement au **www.lobby.gouv.qc.ca** afin de s'assurer que les informations du registre constituent un portrait adéquat de la réalité du lobbyisme dans leur environnement.
3. **Exigent l'inscription des lobbyistes au registre des lobbyistes** – Lorsque les titulaires de charges publiques constatent des écarts entre la réalité du lobbyisme dans leur environnement et les inscriptions au registre des lobbyistes, ils sont invités à inciter les personnes ou les organismes concernés à régulariser leur situation. En cas de refus, les titulaires de charges publiques peuvent refuser de transiger avec eux.
4. **Exigent le respect du Code de déontologie des lobbyistes** – Le Code de déontologie des lobbyistes prône des valeurs d'honnêteté, d'intégrité et de professionnalisme dans les relations avec les titulaires de charges publiques. Il stipule, par exemple, que le lobbyiste ne doit pas inciter un titulaire d'une charge publique à contrevenir aux normes de conduite qui lui sont applicables et qu'il est interdit d'exercer directement ou indirectement des pressions indues. Dans leurs activités, les lobbyistes doivent respecter les dispositions du Code sous peine de sanction. Les titulaires de charges publiques ont tout intérêt à en prendre connaissance et à en exiger le respect.
5. **Conservent l'information sur les activités de lobbyisme** – Le commissaire au lobbyisme estime que de nouvelles pratiques devraient être mises en place quant à la consignation de l'information relative aux rencontres ou aux échanges avec les lobbyistes. Rappelons qu'en vertu de la Loi sur les archives[5], du Règlement sur le calendrier de conservation, le versement, le dépôt et l'élimination des archives publiques[6] et la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels[7], les titulaires de charges publiques ont l'obligation de conserver de l'information, notamment celle relative aux rencontres et échanges avec des lobbyistes. Le commissaire au lobbyisme s'attend ainsi à ce qu'ils consignent par écrit les communications orales avec les lobbyistes et gardent, en format papier et, le cas échéant, en format électronique des documents tels des agendas, des courriels, des comptes rendus téléphoniques, des lettres, des comptes rendus de rencontres, des documents de présentation, des offres de services, des télécopies, etc.
6. **Respectent les règles d'après-mandat** – La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme impose des restrictions quant à l'exercice d'activités de lobbyisme par les titulaires de charges publiques qui ont cessé d'exercer leurs fonctions. Un manquement aux règles d'après-mandat expose l'ex-titulaire d'une charge publique à des poursuites pénales et le rend passible d'amendes.

Transiger avec un lobbyiste qui se conforme aux exigences de la Loi et du Code contribue à protéger l'intégrité et la crédibilité des processus décisionnels. C'est le meilleur moyen de participer au changement de culture politique et administrative que le législateur commande pour renforcer la confiance des citoyens envers leurs institutions.

En tenant compte de ce qui précède, notamment :

- que les titulaires de charges publiques ont la responsabilité de mettre en place des mesures pour garantir aux citoyens le respect des lois applicables à la gestion des affaires publiques
- que des infractions à la loi sur le lobbyisme ont pour effet de semer un doute sur l'impartialité du titulaire d'une charge publique, sur la légitimité de ses décisions et sur l'intégrité du processus de prise de décision d'intérêt public
- qu'il est de la responsabilité des titulaires de charges publiques d'offrir au citoyen la possibilité de savoir qui tente d'influencer qui et sur quel objet.

Le Commissaire au lobbyisme recommande à la Commission des finances publiques, laquelle est chargée de la révision de la Loi, de prévoir une disposition de principe sur la responsabilité des titulaires de charges publiques de faire respecter la Loi et le Code par les lobbyistes.

Par cette disposition de principe, il est entendu que les titulaires de charges publiques ont aussi la même responsabilité dans leur propre environnement.

Cette recommandation se trouve à la section Recommandations du commissaire au lobbyisme du Québec du présent rapport d'activité.

[5] *L.R.Q., c. A-21.1*
[6] *c. A-21.1, r.1*
[7] *L.R.Q., c. A-2.1*

2.2.3 ÉCHANGES ET COLLABORATION AVEC D'AUTRES JURIDICTIONS CHARGÉES DE LA SURVEILLANCE DU LOBBYISME

CONFÉRENCE DES REGISTRAIRES ET DES COMMISSAIRES AU LOBBYISME DU CANADA

Les 14 et 15 septembre 2009, le Commissaire au lobbyisme du Québec a participé à la 3e Conférence des registraires et des commissaires responsables des législations municipales, provinciales et fédérale entourant le lobbyisme au Canada. Cet événement annuel permet aux participants de partager leurs expériences et de se mettre à jour sur les plus récents développements en matière de lobbyisme d'un océan à l'autre du pays.

Des participants de l'Ontario et de la Ville de Toronto, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de Terre-Neuve-et-Labrador, de la Nouvelle-Écosse, du Manitoba, du gouvernement fédéral et du Québec se sont réunis à Victoria en Colombie-Britannique afin de partager leurs expériences.

Pour cette occasion, le commissaire au lobbyisme a exposé les principales réalisations de l'institution en 2008-2009 et a participé à une table ronde sur les processus de vérification et d'enquête en matière de lobbyisme.

Deux présentations offertes par des spécialistes ont aussi permis d'enrichir les échanges. M. Michael Prince, professeur de politique sociale de l'Université de Victoria, a prononcé une allocution sur le lobbyisme au Canada. Il a notamment décrit un modèle simple pour situer les différentes approches adoptées pour régir les activités de lobbyisme, soit celle dite «government» qui prône le contrôle et la procédure, celle dite «governance» qui privilégie la prévention et la prise en charge par le milieu avec l'impulsion des autorités et enfin, celle dite «governmentality» qui suggère l'autonomie et l'autoréglementation. Pour sa part, M. Ken Gross, praticien international, s'est davantage attardé aux plus récents développements en matière de règles d'éthique et d'encadrement du lobbyisme aux États-Unis. Il a insisté sur les resserrements commandés par la nouvelle administration du président Obama, notamment par les règles auxquelles sont soumis les titulaires de charges publiques.

La prochaine conférence se tiendra à St-John's, Terre-Neuve-et-Labrador, en septembre 2010.

RELATIONS AVEC LES HOMOLOGUES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DES AUTRES PROVINCES

À la suite de la 1re Conférence des registraires et des commissaires au lobbyisme, un forum d'échanges a été mis sur pied. Ainsi, les participants de l'ensemble du pays peuvent partager plus facilement leur expérience, leur expertise et leurs pratiques avec des administrations comparables et différentes.

Le 12 mars 2010, la commissaire au lobbying du Canada, Mme Karen Shepherd, et son adjoint, M. René Leblanc, rendaient visite au commissaire au lobbyisme du Québec et à son équipe pour une séance d'échanges et d'information sur la loi fédérale et la loi québécoise en matière de lobbyisme. Cette rencontre fut aussi une occasion de traiter de l'évolution des deux organisations, de l'accès à l'information et des modes de diffusion des rapports d'enquête, de même que des perspectives qui se dessinent à l'égard de l'encadrement du lobbyisme.

PARTICIPATION AU COUNCIL ON GOVERNMENT ETHICS LAWS

Le *Council on Government Ethics Laws* (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 s'aviser de la pratique du lobbyisme dans d'autres juridictions nord-américaines et de dégager les tendances relatives à leur encadrement légal, le Commissaire au lobbyisme du Québec a participé à la 31e Conférence annuelle du COGEL, qui s'est tenue à Scottsdale en Arizona, du 6 au 9 décembre 2009.

La participation à cet événement a permis, tout en faisant connaître l'expérience québécoise, de prendre la mesure des changements les plus récents dans les autres juridictions en Amérique du Nord qui se sont dotées d'une loi pour encadrer les activités des lobbyistes.

PARTICIPATION À UN ATELIER DU CENTRE DE RECHERCHE SUR L'EUROPE DE L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

Le Centre de recherche sur l'Europe de l'Université de Montréal a tenu un atelier le 25 mai 2009 sur le thème «La régulation de l'éthique et du lobbying: qu'est-ce que l'Europe et l'Amérique du Nord peuvent apprendre l'un de l'autre?» Le commissaire au lobbyisme du Québec a été invité à participer à cet atelier et à prononcer une allocution sur les perspectives nord-américaines de l'encadrement du lobbyisme.

2.3 FAIRE CONNAÎTRE LA LOI ET LE CODE AUPRÈS DES LOBBYISTES, DES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES ET DES CITOYENS

Au regard de cette orientation, le Commissaire au lobbyisme du Québec veut:

- amener les lobbyistes à souscrire aux objectifs de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes et à s'y conformer
- favoriser, chez les titulaires de charges publiques, une prise de conscience des enjeux de la Loi et de son impact sur l'exercice de leurs fonctions, tout en les sensibilisant aux obligations des lobbyistes à leur égard
- susciter l'intérêt des citoyens quant à leur droit de savoir qui cherche à influencer la prise de décision d'intérêt public
- optimiser la démarche de communication en vue de faire connaître plus largement la Loi et le Code
- créer des réseaux, des partenariats et des modes de collaboration en vue de favoriser l'atteinte des objectifs de la Loi et du Code
- mettre en place des processus d'observation permettant de suivre les changements de comportement.

EN 2009-2010, LES FAITS SAILLANTS ONT ÉTÉ LES SUIVANTS:

- près de 550 lobbyistes ont été informés sur leurs devoirs et obligations
- près de 2 100 titulaires de charges publiques ont été mis au fait de leurs responsabilités et obligations en matière d'encadrement du lobbyisme
- le site Web du Commissaire au lobbyisme du Québec a connu une hausse de fréquentation de 16 %, ce qui a porté le nombre de visiteurs uniques à 26 455 pour l'année
- une campagne d'information sur les règles d'après-mandat en matière de lobbyisme a été réalisée avant les élections municipales et auprès des nouveaux élus municipaux
- une formation sur la Loi, reconnue par le Barreau du Québec et par la Chambre des notaires du Québec, a été dispensée à Québec, à Montréal et en région auprès de plus de 115 juristes. Une formation sur la Loi a été offerte à plus de 175 attachés politiques du gouvernement et des partis de l'opposition
- le Commissaire au lobbyisme a organisé 31 conférences et ateliers de formation et participé à 9 congrès et salons
- le Commissaire au lobbyisme publie une infolettre trimestrielle destinée à plus de 4 500 abonnés.

2.3.1 RELATIONS PUBLIQUES

En 2009-2010, l'équipe du Commissaire au lobbyisme du Québec a mené 65 activités de relations publiques qui ont pris plusieurs formes (conférences, ateliers de formation, rencontres, animation d'un kiosque d'information et tenue d'un concours de rédaction) pour s'adapter aux diverses clientèles. C'est ainsi qu'au cours de la dernière année, 545 lobbyistes ont été prévenus de leurs devoirs et obligations, 2 085 titulaires de charges publiques ont été sensibilisés à leurs responsabilités relativement au respect de la Loi et du Code, et 381 citoyens ont été informés de leur droit à l'information en matière de lobbyisme.

CONFÉRENCES ET ATELIERS DE FORMATION

En 2009-2010, le commissaire au lobbyisme du Québec et certains membres de son personnel ont offert 31 conférences et ateliers de formation auprès des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et des citoyens. Des dirigeants d'entreprises et d'organisations, des juristes, des attachés politiques œuvrant pour les différents partis politiques reconnus à l'Assemblée nationale, des fonctionnaires et gestionnaires de plusieurs ministères et des étudiants ont notamment été sensibilisés.

En outre, la participation du commissaire au lobbyisme au colloque *Éthique et déontologie dans le milieu municipal* a permis d'informer un certain nombre de titulaires de charges publiques municipales. Ce colloque qui se déroulait les 17, 18 et 25 février 2010 respectivement à Boucherville, Laval et Québec, a suscité l'intérêt de près de 100 personnes intéressées par des questions d'ordre éthique en milieu municipal.

Enfin, le commissaire au lobbyisme et des membres de son équipe ont aussi rencontré, en cours d'année, les membres du conseil municipal des Villes de Québec et Sherbrooke et des membres du Forum des Gestionnaires en Technologie de l'Information au gouvernement du Québec.

Formation sur la Loi reconnue par le Barreau du Québec et par la Chambre des notaires du Québec

Les avocats et les notaires sont des acteurs importants sur la scène publique en raison de la diversité des mandats qui leur sont confiés et de leurs responsabilités dans toutes les sphères d'activités de la société québécoise. Beaucoup d'entre eux sont appelés à représenter ou à faire valoir les intérêts de leurs clients, ou de l'entreprise ou de l'organisation pour lesquels ils travaillent, auprès de personnes assumant diverses fonctions au sein des institutions parlementaires, gouvernementales ou municipales. D'autres, qui exercent leur profession dans les secteurs public ou parapublic, se retrouvent fréquemment dans des situations où ils doivent conseiller des personnes qui font l'objet de communications d'influence. Certains enfin, assument des charges publiques et deviennent donc, à ce titre, susceptibles de faire eux-mêmes l'objet de telles communications. Ainsi, il ne fait aucun doute qu'il est important pour les juristes de bien connaître les règles qui encadrent l'exercice des communications d'influence.

Le Commissaire au lobbyisme du Québec offre depuis décembre 2009 une formation intitulée «Exercer dans la transparence pour gagner la confiance». Reconnue par le Barreau et par la Chambre des notaires, cette formation vise à faire connaître aux juristes la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et le Code de déontologie des lobbyistes.

Les juristes, quels que soient leurs secteurs d'activités, sont invités à ce cours d'une durée de 3 heures afin de bien saisir la portée des obligations et des règles de conduite des personnes, des entreprises ou des organisations qui tentent d'influencer les décisions au sein des institutions parlementaires, gouvernementales ou municipales.

La formation comporte une présentation du registre des lobbyistes faite par une représentante du bureau de la conservatrice du registre des lobbyistes. Cette collaboration bénéficie aux participants qui, à l'aide d'exemples concrets, se familiarisent avec le processus d'inscription au registre et avec les fonctions de consultation.

Au 31 mars 2010, 117 juristes avaient suivi la formation du Commissaire au lobbyisme.

Formation sur la Loi offerte aux attachés politiques des élus de l'Assemblée nationale

Les attachés politiques de la députation de l'Assemblée nationale sont concernés au premier chef par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, tantôt parce qu'ils occupent des fonctions de décideurs publics, tantôt parce qu'ils ont pour mandat de s'assurer que les processus de décision du gouvernement du Québec sont intègres et transparents.

Le Commissaire au lobbyisme du Québec a préparé une formation d'une durée de 3 heures à leur intention. Leurs responsabilités et obligations au regard de la Loi, de même que les actions à commettre avant, pendant et après les rencontres avec les lobbyistes ont notamment été présentées. À la fin de l'année financière, 176 personnes œuvrant pour le Parti libéral, le Parti Québécois et Québec solidaire avaient participé à l'une ou l'autre des formations.

PRÉSENCE DANS LES CONGRÈS ET LES SALONS

Les congrès et salons regroupant principalement des lobbyistes

Le Commissaire au lobbyisme du Québec, représenté par des membres de la Direction des communications et de la Direction des affaires juridiques, a participé à 3 congrès fréquentés par des professionnels susceptibles d'exercer des activités de lobbyisme, soit celui de l'Association des avocats et avocates de province, celui de l'Association de la planification fiscale et financière et celui de la Chambre des notaires du Québec. Mentionnons également sa participation à un carrefour de l'emploi qui réunissait le Salon des carrières et emplois, le Salon des carrières en technologie et le Salon carrières du Réseau des ingénieurs du Québec.

La présence du Commissaire au lobbyisme à ces événements est profitable à plusieurs égards : en plus de permettre de prendre le pouls des lobbyistes et de donner l'occasion de transmettre une information sur mesure, ces contacts directs se traduisent souvent par des invitations à prononcer des conférences ou à donner des ateliers de formation.

Les congrès et salons regroupant principalement des titulaires de charges publiques

L'équipe du Commissaire au lobbyisme du Québec a participé à 4 congrès et salons s'adressant aux titulaires de charges publiques. Ce fut autant d'occasions pour les sensibiliser à la réalité du lobbyisme et pour répondre à des questions, notamment celles portant sur leurs responsabilités lorsqu'ils font l'objet de communications d'influence.

La Direction des communications a assuré la représentation du Commissaire au lobbyisme aux congrès et salons suivants :

- le Congrès de la Corporation des officiers municipaux en bâtiment et en environnement du Québec (COMBEQ)
- le Salon de l'Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ)
- les assises annuelles de la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec (COMAQ)
- le Salon Affaires municipales de la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM).

Les congrès et salons regroupant principalement des citoyens

Les salons «grand public» sont l'occasion de rencontrer les citoyens et de les informer de leur droit de connaître l'identité des lobbyistes et de leurs clients, de même que l'objet des communications qu'ils effectuent auprès des pouvoirs publics. En 2009-2010, le Commissaire au lobbyisme du Québec a participé à l'un de ces rassemblements : le Salon *Visez Droit* qui s'inscrit dans le cadre des activités de la semaine du Barreau de Montréal.

COLLABORATION AVEC LE MILIEU UNIVERSITAIRE

Les conférences

Le Commissaire au lobbyisme du Québec a poursuivi son implication dans le milieu universitaire en rencontrant des stagiaires de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant et en donnant 6 cours réunissant près de 150 étudiants de premier et de deuxième cycles. Le commissaire au lobbyisme remercie pour leurs initiatives les professeurs de l'Université Laval, de l'Université de Montréal, de l'Université de Sherbrooke et de l'École nationale d'administration publique (ENAP) ainsi que l'Association Transatlantique des diplômés en Affaires Publiques et Représentation des intérêts qui ont invité des experts du Commissaire au lobbyisme à discuter des questions de lobbyisme avec les étudiants.

L'accueil de stagiaires

Outre les conférences données dans des établissements d'enseignement, la collaboration du Commissaire au lobbyisme du Québec avec le milieu universitaire se concrétise par l'accueil de stagiaires au sein de l'institution.

Au cours de l'été 2009, le Commissaire au lobbyisme a accueilli une étudiante de l'Université de Sherbrooke, M^me^ Manel Ménard, qui occupait un emploi d'été. Sous la supervision de la coordonnatrice à la Direction de la vérification et des enquêtes, M^me^ Ménard a notamment contribué à identifier les secteurs d'activités ou les domaines d'affaires de lobbyistes pouvant éventuellement faire l'objet d'interventions par groupes cibles de la part de la Direction de la vérification et des enquêtes. En amont de cette tâche d'identification, M^me^ Ménard a participé à des travaux relatifs à une analyse de risques.

Au cours du même été, le Commissaire au lobbyisme a aussi accueilli M^me^ Marie-Christine Couture, lauréate de la troisième édition du concours de rédaction du Commissaire au lobbyisme, pour un stage rémunéré de 3 mois. Sous la supervision du directeur des communications, ses principales tâches ont consisté, en collaboration avec le personnel, à informer des décideurs publics municipaux de leurs obligations en matière de lobbyisme dans le contexte des élections de novembre 2009. De plus, elle a fait la promotion de l'institution auprès des citoyens fréquentant les bibliothèques du Québec.

Le concours de rédaction

Pour une quatrième année consécutive, le Commissaire au lobbyisme du Québec a lancé à l'hiver 2010 un concours de rédaction sur le thème «Les décideurs publics sont-ils à la merci des lobbyistes?» Ce concours s'adressait à tous les étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement universitaire du Québec. Le Commissaire au lobbyisme cherche ainsi à contribuer au développement de la connaissance dans un domaine où les enjeux sont importants pour la vie démocratique.

Deux nouveaux outils promotionnels ont été élaborés afin de mieux faire connaître ce concours aux étudiants : une affiche et un microsite.

C'est M. Maximilien Roy, étudiant à la maîtrise en administration à l'École nationale d'administration publique, qui a remporté le premier prix, une bourse de 1 000 $ ainsi qu'une publication dans la revue *Génération d'idées*. Le deuxième prix, une bourse de 800 $, a été attribué à M^me^ Gabrielle Turcotte-Dufour, étudiante au baccalauréat en droit à l'Université du Québec à Montréal. Le troisième prix, une bourse de 500 $, a été reçu par M^me^ Audrey Garon, étudiante au baccalauréat en communication publique à l'Université Laval.

ACTIVITÉS DE RELATIONS PUBLIQUES 2009-2010

Activités du Commissaire au lobbyisme	*À l'intention des lobbyistes*	*À l'intention des titulaires de charges publiques*	*À l'intention des citoyens*	*Total*
Conférences et ateliers de formation	10	15	6	31
Participation à des congrès et salons	4	4	1	9
Rencontres d'information et de sensibilisation de membres de conseils municipaux, de représentants de ministères et d'organismes	–	15	–	15
Rencontres d'information et de sensibilisation de représentants d'associations professionnelles, de syndicats, de compagnies et de regroupements d'entreprises	8	–	–	8
Rencontres d'information et de sensibilisation de citoyens intéressés par la question de l'encadrement du lobbyisme	–	–	1	1
Tenue d'un concours de rédaction	–	–	1	1
TOTAL	**22**	**34**	**9**	**65**

ACTIVITÉS DE SENSIBILISATION 2009-2010 AUPRÈS DES MINISTÈRES, ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX, INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES ET PARTIS POLITIQUES

Ministères	*Organismes gouvernementaux et institutions parlementaires*	*Partis politiques*
Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire	Assemblée nationale	Parti Libéral
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	Conseil du médicament du Québec	Parti Québécois
Culture, Communications et Condition féminine	Directeur général des élections du Québec	Québec solidaire
Justice	Société de l'assurance automobile du Québec	
Ressources naturelles et Faune		
Santé et Services sociaux		

ACTIVITÉS DE SENSIBILISATION 2009-2010 AUPRÈS DES ASSOCIATIONS, REGROUPEMENTS ET ENTREPRISES

- Association des ingénieurs-conseils du Québec
- Association «Les Compagnies de recherche pharmaceutique du Canada»
- Association québécoise des lobbyistes
- Association québécoise des retraité(e)s des secteurs public et parapublic
- Association québécoise des entrepreneurs en infrastructure
- Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière
- Association des avocats et avocates de province
- Bureau de promotion des produits du bois
- Forum Québec Capitale
- Quebecor
- Stein Monast S.E.N.C.R.L. avocats

2.3.2 DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS

Le personnel du Commissaire au lobbyisme du Québec a répondu à de nombreuses demandes de renseignements émanant de lobbyistes, de titulaires de charges publiques ou de citoyens, qui ont été formulées notamment à l'occasion de congrès, de conférences, d'ateliers de formation ou encore lors d'appels téléphoniques ou de rencontres de sensibilisation. Plusieurs de ces demandes ont été faites par des personnes exerçant des activités de lobbyisme et qui désiraient des précisions sur les exigences de la Loi en rapport avec leurs activités. Des titulaires de charges publiques souhaitaient également en savoir davantage sur les communications d'influence visées par la Loi et sur les règles d'après-mandat.

2.3.3 RELATIONS AVEC LES MÉDIAS

Le commissaire au lobbyisme du Québec et ses porte-parole ont accordé plus de 100 entrevues au cours de l'année 2009. En plus des demandes d'entrevues formelles, le Commissaire au lobbyisme a aussi répondu à plusieurs demandes d'explications ou de précisions à propos de la Loi.

Huit communiqués de presse ont été diffusés en 2009-2010. Ces derniers portaient sur les sujets suivants :

- la lauréate du concours de rédaction 2009
- le mémoire du Commissaire au lobbyisme sur le projet de loi nº 48, Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale
- le rapport d'activité 2008-2009 du Commissaire au lobbyisme
- la tenue d'une enquête sur les activités de lobbyisme exercées auprès de titulaires de charges publiques de Rivière-du-Loup
- le mémoire du Commissaire au lobbyisme sur le projet de loi nº 76 concernant le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux
- le lancement du concours de rédaction 2010
- la transmission d'un rapport d'enquête au Directeur des poursuites criminelles et pénales dans le dossier de Rivière-du-Loup et une mise au point relativement à une sortie publique faite par l'Association québécoise des retraité(e)s des secteurs public et parapublic.

2.3.4 PUBLICITÉ

Au cours de l'année 2009-2010, le Commissaire au lobbyisme du Québec a effectué des placements publicitaires dans les médias suivants : le *Journal du Barreau*, le *Journal* de l'Association des employées et employés du gouvernement du Québec, le *Trente*, le magazine du congrès de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec et *Proforma*, une publication de l'Association du Jeune Barreau de Québec.

Le Commissaire au lobbyisme a en outre effectué un placement de bandeaux publicitaires sur divers sites Web afin de promouvoir la formation offerte aux avocats et aux notaires dans le cadre de leur programme respectif de formation continue obligatoire.

Les bandeaux publicitaires ont été diffusés sur les sites Web des organismes suivants : le Barreau du Québec, l'Association du Jeune Barreau de Québec et l'Association du Jeune Barreau de Montréal.

Un placement publicitaire a également été effectué dans le bulletin électronique de l'Association des avocats et avocates de province. Enfin, la Direction des communications du Commissaire au lobbyisme a procédé à l'envoi de courriels ciblés afin de promouvoir les formations en région.

2.3.5 DIFFUSION DE L'INFORMATION

L'ÉDITION ET LA DOCUMENTATION DISTRIBUÉE

Près de 16 500 documents ont été distribués en cours d'année auprès des lobbyistes, des titulaires de charges publiques ou des citoyens. Parmi ces documents, soulignons :

- l'envoi d'un nouveau dépliant sur les règles d'après-mandat à plus de 8 200 titulaires de charges publiques avant la tenue des élections municipales
- la distribution de documents de formation à plus de 450 lobbyistes ou titulaires de charges publiques inscrits à nos formations
- la transmission de 1 300 affiches promotionnelles du concours de rédaction 2010.

En outre, 4 éditions de l'*Infolettre* ont été diffusées par voie électronique à plus de 4 500 abonnés dans le but de faire connaître l'actualité récente en matière de lobbyisme au Québec et de susciter une réflexion sur le phénomène du lobbyisme et sur son encadrement. Chaque publication présentait un lien cliquable menant aux plus récentes inscriptions au registre des lobbyistes.

Notons que les personnes intéressées peuvent s'inscrire à l'*Infolettre* du Commissaire au lobbyisme au **www.commissairelobby.qc.ca.**

LE SITE WEB DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC

La refonte du module d'autoformation

Le Commissaire au lobbyisme du Québec a poursuivi les travaux de refonte de son module d'autoformation afin de mieux soutenir les lobbyistes dans leur démarche de respect de la Loi et du Code. La nouvelle version du module d'autoformation permettra un apprentissage plus personnalisé. Par exemple, un ingénieur-conseil, aussi lobbyiste, pourra, grâce à des mises en situation concrètes relatives à son champ de pratique, acquérir des connaissances sur l'encadrement légal de l'exercice des activités de lobbyisme.

Ce module sera accessible au cours de l'été 2010 sur le site Web du Commissaire au lobbyisme. Une fois son implantation faite, le Commissaire au lobbyisme entamera les travaux de refonte du module d'autoformation pour les titulaires de charges publiques.

Un formulaire d'inscription en ligne pour la formation sur la Loi offerte aux juristes

Afin de faciliter l'inscription des juristes à la formation offerte par le Commissaire au lobbyisme du Québec, un formulaire en ligne a été élaboré et installé dans son site Web. Ce formulaire est relié à une base de données permettant d'acheminer rapidement aux participants toutes les informations relatives à la tenue de la formation.

La fréquentation du site Web du Commissaire au lobbyisme du Québec

Il y a eu 26 455 visiteurs uniques sur le site Web du Commissaire au lobbyisme pour l'année 2009-2010, ce qui constitue une hausse de 16 % de sa fréquentation par rapport à l'exercice précédent.

2.4 DÉVELOPPER UNE ORGANISATION PERFORMANTE ET EXEMPLAIRE QUANT AUX VALEURS QU'IL LUI INCOMBE DE FAIRE RESPECTER

Pour arriver à des résultats significatifs sur le plan organisationnel, des mesures concrètes ont été prises, notamment, pour :

- le soutien aux activités de l'institution dans leur réalisation et leur suivi
- l'amélioration des compétences du personnel tout en incitant à une plus grande polyvalence
- l'amélioration de la diffusion de l'information afin de favoriser une plus grande participation du personnel aux processus décisionnels
- le développement d'un sentiment d'appartenance en assurant la cohérence entre discours et actions.

EN 2009-2010, LES FAITS SAILLANTS ONT ÉTÉ LES SUIVANTS :

- le maintien de la gestion de la performance axée sur l'atteinte de résultats, tel que convenu entre l'employé et le gestionnaire
- le développement continu des ressources humaines
- des interventions visant le maintien et l'amélioration de la santé et de la sécurité au travail
- l'instauration de mesures susceptibles de rehausser la qualité de vie au travail.

2.4.1 GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

Afin de favoriser les échanges entre le personnel et les gestionnaires sur les objectifs à atteindre, le Commissaire au lobbyisme du Québec a continué d'exercer une gestion du rendement basée sur des attentes signifiées. Cette pratique de gestion est une reconnaissance de la valeur des ressources humaines et contribue au renforcement du sentiment d'appartenance et à la motivation du personnel.

2.4.2 RESSOURCES HUMAINES

LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

Considérant que les ressources humaines sont stratégiques pour la réalisation de la mission de l'institution, le Commissaire au lobbyisme du Québec a continué de porter une attention particulière à leur développement et épanouissement en 2009-2010.

Les investissements dans la formation et le développement des ressources humaines ont ainsi occupé une grande place dans les priorités du Commissaire au lobbyisme. Dans une organisation qui traite de dossiers hautement spécialisés et exclusifs, ces efforts en développement du personnel sont nécessaires et témoignent de l'importance qui lui est accordée par l'institution.

Afin de favoriser une meilleure intégration du personnel, le *Manuel de l'employé(e)* a été enrichi d'une documentation détaillée sur les politiques, les processus et les procédés de travail. Il est par ailleurs davantage personnalisé puisqu'on y retrouve la description d'emploi du poste de l'employé et les spécificités de son unité administrative. Le manuel d'accueil favorise ainsi une bonne appropriation par l'employé de son rôle et de ses responsabilités, de même que celles qui sont inhérentes à chaque unité administrative.

2.4.3 POLITIQUE CONCERNANT LA SANTÉ DES PERSONNES AU TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

Au cours de l'année 2009-2010, un accident mineur est survenu dans notre lieu de travail. Les mesures pour éviter les blessures ont été révisées. Notre souci de maintenir un environnement de travail sain et sécuritaire demeure. Il se traduit, entre autres, par des activités de prévention et la correction de causes potentielles de malaises ou d'accidents.

La Politique concernant la santé des personnes au travail dans la fonction publique québécoise a entraîné le renforcement de divers moyens et mesures déjà en place. En plus de la clinique de vaccination annuelle contre la grippe saisonnière, des efforts considérables ont été déployés pour l'implantation de mesures préventives et curatives visant à contrer la propagation de la grippe A (H1N1). Un local propice à l'exercice de l'activité physique a également été aménagé sur les lieux de travail. Régulièrement fréquentée, la salle d'entraînement permet aux employés d'améliorer leur condition physique et d'évacuer le stress inhérent à la tâche.

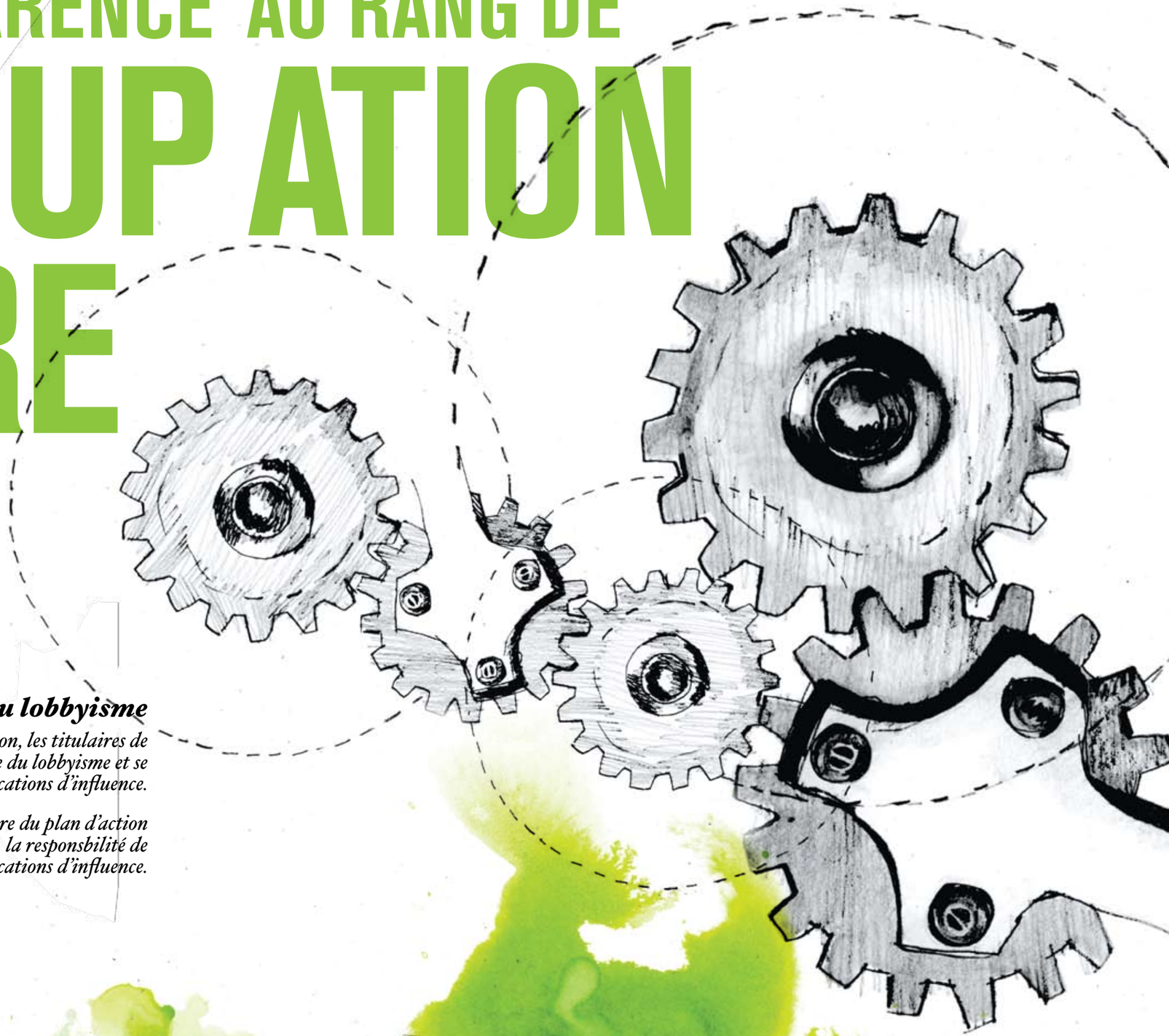
L'application du programme d'aide aux employées et employés (PAE) s'est poursuivie en 2009-2010. Une psychologue intervenante peut ainsi soutenir les membres du personnel aux prises avec des difficultés personnelles ou professionnelles susceptibles d'influencer leur comportement et leur rendement au travail. Cette ressource spécialisée externe offre également ses services à d'autres organisations gouvernementales.

2.4.4 INSTAURATION DE MESURES SUSCEPTIBLES DE REHAUSSER LA QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL

L'investissement dans l'instauration de mesures et 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, s'est accru au cours de la dernière année. 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.

Enfin, dans le but d'accentuer le mieux-être en milieu de travail, le Commissaire au lobbyisme du Québec a cerné de nouvelles pratiques pouvant avoir un impact significatif sur la santé de son personnel en s'inspirant de la norme « Entreprise en santé ». Cette norme vise le maintien et l'amélioration durable de l'état de santé des personnes en milieu de travail.

ÉLEVER LA TRANSPARENCE AU RANG DE PRÉOCCUPATION MAJEURE



Le cœur du plan d'action du Commissaire au lobbyisme

En raison de leur rôle déterminant dans les processus de décision, les titulaires de charges publiques doivent développer une plus grande sensibilité au phénomène du lobbyisme et se doter, dans leur milieu respectif, d'un cadre de gestion des communications d'influence.

Ainsi le souci de la transparence et de l'éthique est au centre du plan d'action du Commissaire au lobbyisme et par le fait même, la responsbilité de toutes les parties prenantes aux communications d'influence.

PERSPECTIVES
POUR L'ANNÉE 2010-2011

Au cours de l'année 2010-2011, le Commissaire au lobbyisme du Québec entend :

- mettre en œuvre son nouveau plan stratégique 2010-2013 et ses indicateurs de performance
- implanter un nouveau module de gestion des relations avec la clientèle pour mieux cibler ses interventions en matière de communications et de vérifications
- accompagner des titulaires de charges publiques dans l'élaboration d'un portrait des activités de lobbyisme qui ont cours dans leur environnement et adapter à leurs besoins une politique de gestion des communications d'influence
- poursuivre les efforts de sensibilisation et de formation en milieu municipal
- travailler de concert avec le MAMROT et les associations municipales afin que les nouvelles politiques de gestion contractuelle des municipalités comportent des mesures visant le respect de la Loi et du Code
- accentuer l'utilisation des nouvelles technologies pour répondre à la demande croissante de formation et d'information en matière de lobbyisme
- intégrer dans le site Web 2 nouveaux modules d'autoformation, le premier pour les lobbyistes et le deuxième pour les titulaires de charges publiques et dans cette lancée, commencer la refonte du site Web
- proposer des modifications législatives afin de favoriser une meilleure application de la Loi
- implanter une nouvelle politique de vérification interne et recourir à un vérificateur externe pour en assumer une partie de l'application.

ORGANISATION
ADMINISTRATIVE ET RESSOURCES

Les activités de l'institution sont placées sous l'autorité du commissaire au lobbyisme, personne désignée par l'Assemblée nationale du Québec. Il est secondé par un secrétaire général qui agit comme premier conseiller responsable du suivi du plan stratégique et coordonnateur des opérations. Ce dernier 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.

L'ensemble des opérations est confié à 4 entités : la Direction des communications, la Direction de la vérification et des enquêtes, la Direction des affaires juridiques et la Direction des services à la gestion.

Les mandats des directions concernent respectivement les domaines suivants :

- l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies d'intervention en matière de communication
- les inspections, les vérifications et les enquêtes
- la recherche, les conseils et les avis en matière juridique, éthique et déontologique
- le soutien à la gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles (y compris les ressources informatiques) et la coordination de la planification stratégique.

4.2 EFFECTIFS AU 31 MARS 2010

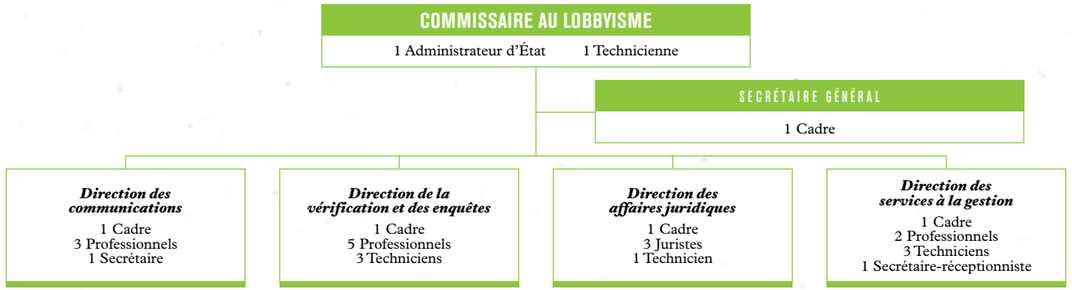
Le personnel du Commissaire au lobbyisme du Québec est nommé conformément à la Loi sur la fonction publique. Au 31 mars 2010, l'effectif comprenait 29 postes réguliers.

EFFECTIFS AU 31 MARS 2010

Catégories d'employés	*Nombre de postes*	*Représentation féminine*	*Moins de 35 ans*
Hors cadre	1	–	–
Cadres	5 *	1	–
Professionnels	10	7	2
Juristes	3	3	3
Techniciens	8	4	3
Secrétariat	1	1	1
Agent de bureau	1	1	1
TOTAL	**29**	**17**	**10**

** Un cadre en préretraite.*

4.1 STRUCTURE ORGANISATIONNELLE



4.3 BUDGET APPROUVÉ PAR LE BUREAU DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

Le Bureau de l'Assemblée nationale du Québec a accordé au Commissaire au lobbyisme des crédits totaux de 2 955 300 $ pour l'exercice 2009-2010. L'institution a utilisé l'ensemble du budget qui lui a été octroyé, à 1 670 $ près.

Comme demandé par le Bureau, il a dû prendre certaines décisions afin de financer, à même son budget, la deuxième et dernière phase des travaux d'agrandissement de ses bureaux, soit un montant de 155 000 $. Pour y parvenir, des compressions budgétaires ont notamment touché aux frais de déplacement des employés, aux participations à des congrès à titre d'exposant, à la main-d'œuvre informatique et à la production de la revue de presse. La vacance de certains postes a également permis d'économiser au plan de la rémunération. Les reports d'un projet de migration de la Suite Office et le remplacement de matériel informatique vieillissant ont également contribué à l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

4.4 GESTION DES INFORMATIONS ET DES SYSTÈMES

Depuis le début de ses activités, le Commissaire au lobbyisme du Québec a mis à la disposition de son personnel des infrastructures technologiques performantes et sécuritaires afin d'assurer une gestion efficace de l'information. Au cours du dernier exercice, un pont reliant le système de gestion des relations avec la clientèle et la base de données virtuelle des archives a été implanté. Ce lien permet d'avoir une vue complète des dossiers et favorise une meilleure utilisation des données colligées dans l'un et l'autre systèmes.

4.5 RÉVISION DES POLITIQUES

Le travail de révision des politiques internes s'est poursuivi en 2009-2010 et 3 nouvelles politiques ont été adoptées par le Commissaire au lobbyisme du Québec. L'une dotant l'institution d'un cadre de référence en gestion contractuelle, une autre prévoyant un protocole d'actions dans l'éventualité de perte ou de vol de renseignements personnels et une dernière portant sur la fonction de vérification interne.

UTILISATION DES CRÉDITS ALLOUÉS POUR L'ANNÉE 2009-2010 PAR LE BUREAU DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

	Budget 2009-2010 ($)	*Dépenses 2009-2010 ($)*
RÉMUNÉRATION	2 199 200	1 961 122
FONCTIONNEMENT		
Transport et communications	138 300	122 336
Services professionnels et administratifs	349 400	462 453
Loyer et locations	197 000	195 704
Fournitures et approvisionnement	37 400	37 397
Matériel et équipement	4 000	19 140
Amortissement	90 000	77 283
Sous-total de fonctionnement	816 100	914 313
TOTAL DES DÉPENSES	3 015 300	2 875 435
IMMOBILISATIONS		
Améliorations locatives		155 478
Mobilier et équipements	30 000	–
TOTAL DES IMMOBILISATIONS	30 000	155 478
TOTAL DES CRÉDITS	**2 955 300**	**2 953 630**

APPLICATION DES LOIS ET DES POLITIQUES

5.1 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, le commissaire au lobbyisme est d'office la personne responsable de ce volet d'activité. Il a délégué cette responsabilité à son secrétaire général. Sept demandes d'accès à l'information ont été reçues pendant l'exercice du présent rapport d'activité.

5.2 POLITIQUE GOUVERNEMENTALE RELATIVE À L'EMPLOI ET À LA QUALITÉ DE LA LANGUE FRANÇAISE DANS L'ADMINISTRATION

La Politique gouvernementale relative à l'emploi et à la qualité de la langue française dans l'Administration est appliquée au Commissaire au lobbyisme du Québec. Tous les documents ayant fait l'objet d'une large diffusion ont été révisés par des spécialistes. Les communications entre le Commissaire au lobbyisme et les citoyens font l'objet de la même attention. Le secrétaire général du Commissaire au lobbyisme a été désigné comme répondant auprès de l'Office québécois de la langue française.

5.3 ÉTHIQUE ET DÉONTOLOGIE

Le secrétaire général du Commissaire au lobbyisme du Québec agit comme responsable en matière d'éthique et de déontologie. Il est membre du réseau des répondants en éthique de la fonction publique québécoise mis sur pied par le Secrétariat du Conseil du trésor.

5.4 LOI SUR LA PROTECTION DES NON-FUMEURS DANS CERTAINS LIEUX PUBLICS

L'article 10 de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics oblige les organismes à rendre compte de son application dans leur rapport annuel. Les lieux occupés par le personnel du Commissaire au lobbyisme sont reconnus comme des «espaces sans fumée». Aucune infraction n'a été signalée au cours de la période couverte par ce rapport.

5.5 LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

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 bien qu'il n'y soit pas assujetti. Déjà préoccupés par l'amélioration de l'environnement, du bien-être, de la santé et de la qualité de vie des citoyens, la grande majorité des membres du personnel du Commissaire au lobbyisme 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.

RECOMMANDATIONS DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC

LA RESPONSABILITÉ DES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES

Le bilan des 8 premières années est encourageant. Il reste cependant encore beaucoup à faire pour que la transparence et de saines pratiques en matière de lobbyisme deviennent une préoccupation constante chez les acteurs des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. La Loi impose des responsabilités autant aux titulaires de charges publiques qu'aux lobbyistes. Le Commissaire au lobbyisme du Québec est persuadé que, sans une implication soutenue des décideurs publics, la Loi ne pourra jamais atteindre sa pleine efficacité. Cela implique un changement radical dans les façons de gérer les communications d'influence et d'interagir avec les pouvoirs publics. Également, cela constitue un élément de réponse aux attentes pressantes des citoyens pour qui des préoccupations pour l'éthique n'ont jamais été aussi présentes.

RECOMMANDATION 1

Le commissaire au lobbyisme du Québec recommande de prévoir une disposition de principe sur la responsabilité des titulaires de charges publiques de s'assurer du respect de la Loi et du Code.

DES MODIFICATIONS NÉCESSAIRES À LA LOI

En janvier 2008, dans le rapport quinquennal *Bâtir la confiance*, le commissaire au lobbyisme proposait des modifications législatives et des actions à entreprendre pour favoriser une meilleure atteinte des objectifs de transparence et de saine pratique du lobbyisme. Il devient maintenant urgent d'apporter des modifications à la Loi. En raison de sa connaissance du phénomène du lobbyisme et de la position privilégiée qu'il occupe, le commissaire au lobbyisme entend assurer un leadership en la matière. Par ailleurs, en agissant rapidement, les parlementaires réaffirmeront leur appui aux objectifs de la Loi et ils pourront ainsi avoir un effet déterminant sur l'application de celle-ci.

RECOMMANDATION 2

Le commissaire au lobbyisme du Québec recommande d'apporter des modifications à la Loi dans les plus brefs délais, parmi lesquelles on devrait retrouver :

- une disposition de principe sur la responsabilité des titulaires de charges publiques
- la reformulation de certains articles de la Loi afin d'en faciliter l'application par le Commissaire et par les titulaires de charges publiques et d'éviter certaines interprétations erronées, notamment par ceux qui cherchent à se soustraire à son application
- la révision du champ d'application de la Loi relativement aux organismes à but non lucratif
- la révision des délais d'inscription au registre des lobbyistes
- la révision des modalités d'inscription au registre des lobbyistes
- l'élimination de l'obligation, pour les lobbyistes, d'obtenir des biclés de signature après vérification de leur identité
- une précision sur les conséquences des mesures disciplinaires pour les contrevenants
- une révision des délais de prescription
- à l'instar du Directeur général des élections, le pouvoir pour le Commissaire au lobbyisme d'intenter ses propres poursuites
- la possibilité de rendre plus transparents les manquements de ceux et celles qui ont contrevenu à la Loi
- un mandat explicite d'éducation et de sensibilisation accordé au Commissaire au lobbyisme
- une précision quant au caractère obligatoire et contraignant des avis du commissaire au lobbyisme, ainsi qu'une mesure permettant de les publier officiellement.

Afin de parvenir à une révision de la Loi dans les meilleurs délais, le commissaire au lobbyisme propose de constituer un comité consultatif similaire à celui que l'on trouve dans la Loi électorale. Ce comité pourrait être composé du commissaire au lobbyisme et de représentants des partis politiques actifs à l'Assemblée nationale du Québec. Ce comité consultatif aurait une pérennité et donnerait son avis sur les questions relatives à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et au Code de déontologie des lobbyistes.

RECOMMANDATION 3

Le commissaire au lobbyisme du Québec recommande d'instaurer un comité consultatif qui aurait comme premier mandat de dégager des consensus sur les modifications à apporter à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

LA NÉCESSITÉ DE MIEUX FAIRE CONNAÎTRE LE REGISTRE DES LOBBYISTES

L'un des objectifs poursuivis par le législateur est de permettre aux citoyens de savoir qui cherche à exercer de l'influence auprès des institutions publiques et à quelles fins. C'est pourquoi le commissaire au lobbyisme estime de la première importance de prendre les dispositions pour faire connaître le registre des lobbyistes aux titulaires de charges publiques, aux lobbyistes et aux citoyens en général.

RECOMMANDATION 4

Le commissaire au lobbyisme du Québec recommande à la ministre de la Justice, en sa qualité de responsable de l'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, de prendre des dispositions pour faire connaître le registre aux lobbyistes, aux titulaires de charges publiques et aux citoyens en général.

LA POLITIQUE DE GESTION CONTRACTUELLE GOUVERNEMENTALE

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme se démarque des autres lois en ce qu'elle est la seule qui traite spécifiquement des communications d'influence en relation avec l'attribution des contrats. C'est pourquoi le commissaire au lobbyisme estime que la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme doivent être au cœur d'une politique de gestion contractuelle.

RECOMMANDATION 5

Le commissaire au lobbyisme du Québec recommande que le Conseil du trésor inclue dans de prochaines modifications à sa politique de gestion contractuelle une mention explicite à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et au Code de déontologie des lobbyistes et, en attendant, qu'il incite tous les ministères, organismes et entreprises du gouvernement à prendre officiellement fait et cause pour la Loi et le Code, en apportant les modifications requises aux formulaires papiers et électroniques relatifs à l'un ou l'autre des objets prévus à l'article 2 de la Loi, notamment l'attribution de contrats, de façon à obliger les personnes qui font des communications d'influence d'indiquer si elles sont elles-mêmes lobbyistes ou si elles ont recours aux services de lobbyistes.

ANNEXES

ANNEXE 1 – ORIENTATIONS STRATÉGIQUES 2004-2007

VERS UNE CONFIANCE PLUS GRANDE DANS NOS INSTITUTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES

Au Président de l'Assemblée nationale du Québec,

C'est avec une fierté particulière que je vous présente le plan stratégique 2004-2007, soit le premier plan stratégique de l'organisation que je dirige. Sous le thème «Vers une confiance plus grande dans nos institutions politiques et administratives», le plan précise ce vers quoi tendront nos actions et ce sur quoi elles porteront.

À la suite de l'adoption à l'unanimité par l'Assemblée nationale, le 13 juin 2002, de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, je suis entré en fonction le 5 août suivant. En plus d'engager la réflexion sur un premier positionnement stratégique, mes efforts ont porté sur l'obtention des ressources nécessaires pour assumer rapidement mon mandat et, de façon prioritaire, sur l'élaboration en vue de son dépôt à l'Assemblée nationale dans le délai prescrit de 180 jours d'un projet de code de déontologie des lobbyistes.

L'année 2003-2004 aura permis de mener à terme le processus d'adoption du Code de déontologie des lobbyistes et de poursuivre les activités visant à connaître et à faire connaître la portée de la Loi. Sur le plan administratif, la mise en place de l'organisation requise pour la réalisation du mandat a continué sur sa lancée. L'analyse systématique, grâce à l'apport du personnel, des tenants et aboutissants de la mission, du contexte et des enjeux ayant cours aura été achevée, avec pour résultat le plan stratégique que voici.

Priorité sera donnée pendant les trois prochaines années à la surveillance et au contrôle proprement dits des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques. Pour ce faire, une attention prioritaire devra être portée à mieux cerner le phénomène et à la pratique du lobbyisme et à faire connaître la Loi et le Code tant aux lobbyistes qu'aux titulaires de charges publiques et aux citoyens en général. Enfin, des efforts seront consentis pour bâtir une organisation à la fois performante et exemplaire quant aux valeurs qu'il lui incombe de faire respecter.

Ces priorités d'action s'avèrent intimement liées à la contribution que je souhaite significative pour l'amélioration de notre vie démocratique et le renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions politiques et administratives.

CONTEXTE ET ENJEUX

Notre mission : un véritable défi

Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques représente un défi de taille en raison du vaste champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, de ce que cela suppose sur le plan de la connaissance tant de cette nouvelle loi que du phénomène lui-même, ainsi que de la nécessaire optimisation des résultats pour l'atteinte des objectifs de la Loi dans un contexte de rareté des ressources.

Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques

La Loi couvre un champ d'application qui s'étend aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Elle vise une large gamme d'actes administratifs et a des exigences de précision quant à la déclaration de l'objet des activités de lobbyisme. Elle impose également la mise en œuvre d'un code de déontologie dans un domaine difficile à circonscrire. Ces quelques particularités donnent la mesure de l'ambitieux mandat confié par le législateur au commissaire au lobbyisme.

Cerner davantage le phénomène et la pratique du lobbyisme

Le lobbyisme est un phénomène mal connu, peu documenté et teinté de préjugés négatifs. Saisir la réalité d'exercice du lobbyisme pour une large gamme d'actes administratifs auprès de titulaires de charges publiques de toutes les institutions visées s'avère, de toute évidence, une nécessité préalable à la surveillance et au contrôle exercés par le commissaire.

Faire connaître la Loi et le Code tant aux lobbyistes qu'aux titulaires de charges publiques et aux citoyens

Temps et efforts sont requis pour sensibiliser et informer les personnes ou organisations concernées des enjeux et des effets de la Loi dans leur environnement. Les professionnels du lobbyisme sont concernés certes, mais les associations patronales, ouvrières et les professionnels de plusieurs disciplines qui ne se perçoivent pas d'emblée comme exerçant des activités de lobbyisme sont également concernées. La Loi interpelle aussi les décideurs publics, gardiens de l'intégrité des processus décisionnels d'intérêt public. Enfin, les citoyens doivent être sensibles au fait que la Loi leur donne un nouveau droit d'accès à l'information afin qu'ils puissent s'exprimer en temps utile sur des décisions qui les concernent.

Développer une organisation performante et exemplaire quant aux valeurs qu'il lui incombe de faire respecter

L'organisation mise sur la qualité et la polyvalence de ses ressources humaines pour favoriser le développement d'une expertise de pointe sur un sujet nouveau. L'actualité rappelant régulièrement la place des valeurs dans la gestion des affaires publiques et notre organisation devant faire respecter des valeurs en matière de lobbyisme, nous devons par conséquent adopter un comportement exemplaire et mettre l'éthique au cœur de nos préoccupations.

Notre mission

Assurer la transparence et une saine pratique des activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques par des interventions de surveillance et de contrôle.

Notre vision

Contribuer à l'amélioration de la qualité de la vie démocratique et au renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions politiques et administratives.

Nos valeurs

Outre l'adhésion aux valeurs fondamentales formulées dans la Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise (compétence, impartialité, intégrité, loyauté, respect), l'action du commissaire au lobbyisme se veut empreinte des valeurs inhérentes à son mandat, soit la transparence, la confiance et une préoccupation marquée pour l'éthique.

Notre champ de compétence

Notre champ de compétence s'étend aux activités des lobbyistes exercées auprès des titulaires de charges publiques au sein des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, soit plus de 300 ministères, organismes et entreprises du gouvernement, dès à présent 75 villes de 10 000 habitants et plus et, à partir du 1er juillet 2005, les 1 025 autres municipalités du Québec.

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

Axe d'intervention : vérifications, enquêtes et inspections

Objectif 1.1 – Systématiser par des vérifications les interventions de surveillance et de contrôle

Objectif 1.2 – Mener des enquêtes à la suite de vérifications

Objectif 1.3 – Répondre dans les meilleurs délais aux demandes d'enquêtes

Axe d'intervention : fonctions conseil et interprétation juridique

Objectif 1.4 – Assurer le soutien nécessaire à l'application de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes auprès du commissaire, du personnel de la Direction de la vérification et des enquêtes et auprès du personnel de la Direction des communications

Objectif 1.5 – Fournir, à l'externe, des avis concernant la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes

Objectif 1.6 – Explorer les changements législatifs possibles et affirmer notre position relativement aux changements souhaités

Axe d'intervention : traitement des requêtes

Objectif 1.7 – Traiter dans un délai de quinze jours, à partir du moment où le dossier est complet, les demandes d'ordonnance de confidentialité ou de prolongation d'ordonnance de confidentialité

Axe d'intervention : traitement des dossiers en matière disciplinaire

Objectif 1.8 – Traiter, dans le délai imparti, les dossiers en matière disciplinaire et faire connaître les décisions du commissaire en cette matière, le cas échéant

ORIENTATION 2

Cerner davantage la pratique du lobbyisme et développer une meilleure connaissance du phénomène

Axe d'intervention : acquisition de connaissances

Objectif 2.1 – Comprendre le phénomène du lobbyisme au Québec et dans le monde afin de le situer dans une perspective comparative et d'enrichir notre connaissance en matière d'éthique et de déontologie appliquées au lobbyisme

Objectif 2.2 – Approfondir la connaissance des pratiques et des objets du lobbyisme au Québec de manière à acquérir une idée juste de ce qui se fait dans ce domaine

Axe d'intervention : partage des connaissances

Objectif 2.3 – Faire en sorte que le lobbyisme pratiqué selon les règles et en toute transparence contribue à une prise de décision éclairée et favorise l'égalité d'accès aux institutions politiques et administratives

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

Axe d'intervention : comprendre des objectifs de transparence et d'éthique visés par la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes

Objectif 3.1 – Amener les lobbyistes à souscrire aux objectifs de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes et à s'y conformer

Objectif 3.2 – Favoriser, chez les titulaires de charges publiques, une prise de conscience des enjeux et des effets de la Loi et du Code sur l'exercice de leurs fonctions et les sensibiliser aux obligations des lobbyistes à leur égard

Objectif 3.3 – Susciter l'intérêt et la participation des citoyens pour l'exercice d'une citoyenneté active au regard des processus de prise de décision d'intérêt public

Axe d'intervention : communication externe

Objectif 3.4 – Optimiser la démarche de communication externe déjà amorcée en vue de mieux faire connaître les objectifs de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes

Axe d'intervention : réseaux et partenariats

Objectif 3.5 – Maintenir la structure de coordination formelle avec le conservateur du registre des lobbyistes au ministère de la Justice, lieu d'hébergement du registre

Objectif 3.6 – Déterminer les possibilités et créer des réseaux de partenariats et des modes de collaboration en vue de favoriser l'atteinte des objectifs de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes

Axe d'intervention : évaluation des changements induits par la Loi et par le Code de déontologie des lobbyistes

Objectif 3.7 – Mettre en place les processus de monitorage permettant de suivre les changements et de les évaluer

ORIENTATION 4

Développer une organisation performante en appui sur son personnel et sur les valeurs qui guident l'Administration publique

Axe d'intervention : ressources humaines

Objectif 4.1 – Maintenir et rehausser les compétences du personnel dans le but de favoriser notamment une plus grande polyvalence

Objectif 4.2 – Développer et favoriser le sentiment d'appartenance pour s'assurer que discours et actions soient cohérents

Axe d'intervention : communication interne

Objectif 4.3 – Faciliter la diffusion de l'information à l'interne et améliorer l'efficacité de l'organisation

Objectif 4.4 – Favoriser la participation du personnel

Axe d'intervention : systèmes d'information et processus opérationnels

Objectif 4.5 – Soutenir de façon optimale les opérations et assurer leur suivi

Axe d'intervention : suivi de la réalisation du plan stratégique

Objectif 4.6 – Mettre en place un tableau de bord pour le suivi des indicateurs du plan stratégique

ANNEXE 2 – PLAN STRATÉGIQUE 2010-2013

La nécessaire transparence dans la pratique du lobbyisme, une voie qui s'impose pour une confiance plus grande dans nos institutions

Sous le thème *La nécessaire transparence dans la pratique du lobbyisme, une voie qui s'impose pour une confiance plus grande dans nos institutions*, le Plan stratégique 2010-2013 du Commissaire au lobbyisme du Québec, le deuxième 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.

Le Commissaire au lobbyisme du Québec est une jeune institution créée en juin 2002 qui poursuit, avec son personnel compétent, l'ambitieux mandat qui lui a été confié par l'Assemblée nationale du Québec. L'institution s'est donné pour mission de promouvoir la transparence et la saine pratique du lobbyisme, et de faire respecter la Loi et le Code. Ce faisant, elle contribue à l'amélioration de la confiance des citoyens envers leurs institutions et les personnes qui les dirigent. En misant sur l'expertise développée à ce jour, le Commissaire au lobbyisme du Québec entend devenir une référence en matière d'encadrement de communications d'influence.

Le bilan des huit premières années est encourageant. Il reste cependant encore beaucoup à faire pour que la transparence et de saines pratiques en matière de lobbyisme deviennent une préoccupation constante chez tous les acteurs des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. La Loi impose des responsabilités autant aux titulaires de charges publiques qu'aux lobbyistes. Le Commissaire au lobbyisme du Québec est persuadé que, sans une implication soutenue des décideurs publics, la Loi ne pourra jamais atteindre sa pleine efficacité. Cela implique un changement radical dans les façons de gérer les communications d'influence et d'interagir avec les pouvoirs publics. Également, cela constitue un élément de réponse aux attentes pressantes des citoyens pour qui les préoccupations éthiques n'ont jamais été aussi présentes.

En janvier 2008, dans le rapport quinquennal *Bâtir la confiance*, le Commissaire au lobbyisme proposait des modifications législatives et des actions à entreprendre pour favoriser une meilleure atteinte des objectifs de transparence et de saine pratique du lobbyisme. Il devient maintenant urgent d'apporter des modifications à la Loi. En raison de sa connaissance du phénomène du lobbyisme et de la position privilégiée qu'il occupe, le Commissaire au lobbyisme du Québec entend assurer un leadership en la matière. En agissant rapidement, les parlementaires réaffirmeront leur appui aux objectifs de la Loi et ils pourront ainsi avoir un effet déterminant sur son application.

En vue d'accroître la portée de notre intervention, tout sera mis en œuvre pour amener les différents acteurs à une meilleure adhésion à la Loi et à un plus grand respect de celle-ci. L'adhésion et le respect de la Loi sont les véritables enjeux pour éviter que des décideurs publics ne se retrouvent dans une situation où l'on remet en question sur la place publique l'intégrité du processus décisionnel ou encore les décisions elles-mêmes.

J'appelle donc toutes les parties impliquées dans les communications d'influence à prendre fait et cause pour la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme. Sans des lobbyistes dûment inscrits au registre des lobbyistes et le respect des règles de saines pratiques du lobbyisme, sans des titulaires de charges publiques conscients de ces enjeux et de leur nécessaire contribution et sans la vigilance des citoyens, la portée de notre action ne pourra permettre l'atteinte pleine et entière des objectifs poursuivis par la Loi.

Fier de la qualité de son travail, de l'engagement et du savoir-faire de son personnel, c'est avec confiance que le Commissaire au lobbyisme du Québec entreprend le premier cycle de son Plan stratégique 2010-2013.

CONTEXTE ET ENJEUX

Notre mission

Promouvoir la transparence et la saine pratique du lobbyisme, et faire respecter la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes.

Notre vision

Contribuer au renforcement de la confiance des citoyens envers les institutions publiques et les personnes qui les dirigent par notre leadership et notre expertise en matière d'encadrement des communications d'influence.

Nos valeurs

Transparence

Confiance
au cœur de nos préoccupations

Cohérence

Objectivité
nos assises pour l'action et la prise de décisions

Notre champ de compétence
Il s'étend aux activités des lobbyistes exercées auprès des titulaires de charges publiques au sein des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, soit plus de 300 ministères, organismes et entreprises du gouvernement, et toutes les institutions municipales dont les 1 127 municipalités du Québec.

ENJEU 1 : L'ADHÉSION ET LE RESPECT DE LA LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME

ORIENTATION 1

Amener les acteurs à intégrer la préoccupation de transparence et d'éthique dans les communications d'influence

Le Commissaire au lobbyisme du Québec a consacré ses premiers efforts à approfondir la connaissance du phénomène du lobbyisme ainsi qu'à faire connaître la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes à toutes les personnes et les organisations visées. Le plan stratégique des prochaines années s'articule 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 les 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, il faut pousser d'un cran la sensibilisation de toutes les parties prenantes aux communications d'influence. Au premier chef, les titulaires de charges publiques en raison de leur rôle déterminant et, également, les lobbyistes qui sont les seuls visés par les obligations légales. Il faut inciter les institutions et les organisations publiques à développer une plus grande sensibilité au phénomène du lobbyisme et à se doter d'un meilleur encadrement de sa pratique. Il faut aussi susciter l'intérêt des citoyens, afin de contribuer à accroître la confiance qu'ils portent envers leurs institutions et les personnes qui les dirigent.

Axe d'intervention : titulaires de charges publiques, lobbyistes

Objectif 1.1 – Sensibiliser les titulaires de charges publiques aux enjeux de la Loi et du Code ainsi qu'à leur rôle déterminant dans l'application de la Loi

Indicateur
- Pourcentage de titulaires de charges publiques sensibilisés

Objectif 1.2 – Accompagner et soutenir les lobbyistes en vue d'assurer le respect de la Loi et du Code

Indicateur
- Nombre d'activités d'accompagnement et de soutien

Axe d'intervention : institutions, organisations

Objectif 1.3 – Amener les institutions à cerner la pratique du lobbyisme et à se doter de règles d'encadrement des communications d'influence dans leur environnement

Indicateurs
- Nombre d'institutions qui ont cerné la pratique du lobbyisme dans leur milieu
- Nombre d'institutions s'étant dotées de règles d'encadrement des communications d'influence

Objectif 1.4 – Favoriser la prise en compte de la Loi et du Code aux plans législatif, règlementaire et administratif

Indicateur
- Nombre d'actions favorisant la prise en compte de la Loi et du Code

Objectif 1.5 – Consolider les partenariats et développer de nouveaux modes de collaboration

Indicateurs
- Nombre de partenariats
- Nombre d'invitations à parler de la Loi et du Code

Axe d'intervention : citoyens

Objectif 1.6 – Susciter l'intérêt et la participation des citoyens sur la transparence et l'éthique dans les communications d'influence

Indicateurs
- Nombre de consultations du site du Commissaire au lobbyisme du Québec et du registre des lobbyistes
- Niveau de connaissance de la Loi, du Code et du registre des lobbyistes

ORIENTATION 2

Maximiser 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 toutes les institutions municipales dont les 1 127 municipalités. 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. La surveillance et le contrôle de la pratique du lobbyisme seront maximisés par une gestion accrue des risques et la

systématisation de son application. Si, dans un premier temps, l'application de la nouvelle Loi a requis de sensibiliser et d'informer les personnes et les organisations concernées, il s'avère maintenant nécessaire, pour atteindre pleinement les objectifs proposés par la Loi, de mieux outiller les lobbyistes pour favoriser leur autoévaluation au préalable et d'agir avec plus de fermeté à l'égard de ceux qui ne respectent pas la Loi et le Code.

Axe d'intervention : surveillance, vérification, enquête

Objectif 2.1 – Favoriser davantage l'autoévaluation de la part des lobbyistes dans le cadre des activités de surveillance

Indicateur
- Fréquence d'utilisation de l'outil d'autoévaluation

Objectif 2.2 – Favoriser le meilleur équilibre entre l'étendue des interventions et l'utilisation des ressources disponibles

Indicateurs
- Délai de traitement des interventions
- Temps consacré au traitement des interventions

Objectif 2.3 – Systématiser l'application de la gestion des risques dans la sélection des dossiers

Indicateur
- Nombre d'interventions qui conduisent à une régularisation de situation par rapport au nombre total d'interventions

Objectif 2.4 – Agir plus fermement auprès des lobbyistes qui ne respectent pas la Loi et le Code

Indicateur
- Pourcentage d'actions prises par rapport aux manquements constatés

ORIENTATION 3

Contribuer à mieux faire comprendre les règles et à les faire évoluer

Les activités de 2002 à ce jour visant à faire comprendre la Loi et le Code ont porté fruit. Plus de 115 000 personnes (acteurs dans les communications d'influence, partenaires ou citoyens) ont été rejointes, dans le cadre d'activités de sensibilisation ou de relations publiques, que ce soit par le site Web, l'*Infolettre* ou les 138 500 documents d'information distribués. Le changement de culture induit par les nouvelles règles en matière de lobbyisme commence à être observable. Le nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes ne cesse de s'accroître et de plus en plus d'acteurs font appel au Commissaire au lobbyisme du Québec pour les conseiller.

Le nouveau plan stratégique 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. Pour favoriser une meilleure application des règles, des modifications à la Loi devront être apportées et le Commissaire au lobbyisme du Québec entend jouer un rôle de leader en la matière.

Axe d'intervention : modification, interprétation, communication de règles

Objectif 3.1 – Favoriser une meilleure compréhension de la Loi, des règlements et du Code et faire connaître les avis du Commissaire au lobbyisme sur l'interprétation et l'application des règles

Indicateurs
- Évolution constatée du niveau de connaissance
- Nombre de consultations sur la Loi, le Code et les avis du Commissaire au lobbyisme

Objectif 3.2 – Proposer des modifications législatives propres à assurer une meilleure application des règles

Indicateur
- Propositions de modifications législatives

Objectif 3.3 – Optimiser les communications au regard des règles applicables

Indicateurs
- Nombre de personnes rejointes par rapport au nombre d'actions de communication
- Degré de connaissance de la Loi par groupe cible

ENJEU 2 : LA COMMUNICATION ET LA COLLABORATION

ORIENTATION 4

Valoriser l'engagement, la qualité et le savoir-faire du personnel

Le Commissaire au lobbyisme du Québec est convaincu que sa performance est grandement tributaire de la qualité et de la mobilisation de son personnel. En conséquence, priorité sera accordée au développement des personnes et à la valorisation de leur expertise. Le Commissaire au lobbyisme du Québec est sans cesse à la recherche d'une plus grande cohérence entre son discours et son action. Pour ce faire, il intensifiera la communication interne et la collaboration. À l'égard de la mobilité de son personnel, le taux de roulement se compare à celui des autres organisations.

Pour favoriser l'engagement et une plus grande mobilisation de ses effectifs, il entend maintenir et développer un milieu de travail stimulant en se préoccupant du transfert des connaissances et de la polyvalence de son personnel. Enfin, dans le souci d'optimiser ses façons de faire, le Commissaire au lobbyisme du Québec entend revoir ses processus opérationnels et de gestion.

Axe d'intervention : personnel performant, qualifié et mobilisé

Objectif 4.1 – Assurer le développement du personnel et valoriser son expertise

Indicateurs

- Pourcentage de personnes ayant suivi des activités de formation et de développement
- Pourcentage du temps consacré aux activités de formation et de développement
- Nombre d'activités de valorisation du personnel réalisées

Objectif 4.2 – Maintenir et développer un environnement et un climat de travail qui favorisent l'attraction et l'engagement du personnel

Indicateur

- Indices de satisfaction du personnel

Axe d'intervention : utilisation optimale des ressources et des technologies

Objectif 4.3 – Optimiser les processus opérationnels et de gestion

Indicateurs

- Nombre de processus revus
- Nombre de processus optimisés

Objectif 4.4 – Améliorer la collaboration et les pratiques de partage d'information au sein de l'institution

Indicateurs

- Nombre de cas où une collaboration est constatée en début de processus
- Indices de satisfaction du personnel

ANNEXE 3 – AVIS Nº 2009-01

Avis nº 2009-01 – Le 27 avril 2009

Cet avis est donné et publié par le Commissaire au lobbyisme du Québec conformément à l'article 52 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011).

Objet : Les activités de lobbyisme faites dans le cadre de travaux d'un comité consultatif institué par une autorité publique et l'application du paragraphe 10° de l'article 5 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Site Web : ***www.commissairelobby.qc.ca***

La contribution de personnes détenant une expertise dans des domaines particuliers est souvent sollicitée dans le cadre de comités consultatifs qui peuvent être composés à la fois de titulaires de charges publiques et de personnes représentant entre autres des entreprises, des associations ou d'autres groupements à but non lucratif.

Le présent avis a pour objet de déterminer dans quelles circonstances la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (ci-après désignée « la Loi ») 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.

Règle générale, l'objet des activités de lobbyisme exercées par un lobbyiste auprès d'un titulaire d'une charge publique relativement à la prise d'une décision visée par l'article 2 de la Loi doit être inscrit au registre des lobbyistes. Toutefois, le paragraphe 10° de l'article 5 de celle-ci prévoit qu'elle ne s'applique pas aux représentations faites en réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique.

Ainsi, la Loi ne s'applique pas aux communications faites par une personne qui participe aux travaux d'un comité consultatif, même si ces communications ont pour objet d'influencer la prise de décisions de l'institution en cause, lorsqu'elles sont sollicitées par un titulaire d'une charge publique au moyen d'un écrit. Cet écrit peut prendre diverses formes : lettre sollicitant une telle participation, acte de nomination du membre du comité, avis de convocation à une rencontre, ordre du jour, etc. De plus, l'écrit doit permettre d'identifier avec précision la nature du mandat confié au comité consultatif et les sujets qui seront discutés dans le cadre des travaux de ce comité.

S'agissant d'une exception, le mandat du comité et la portée des documents afférents doivent cependant recevoir une interprétation stricte aux fins de l'application de la Loi.

Les autres communications faites par la personne qui participe aux travaux d'un comité consultatif, dans la mesure où celles-ci se qualifient d'activités de lobbyisme au sens de la Loi, demeurent assujetties à l'application de celle-ci :

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

Le grand nombre de comités consultatifs et l'importance des mandats qui leur sont confiés ont un impact considérable sur les processus décisionnels. Dans un souci de transparence, il importe aux titulaires de charges publiques qui font l'objet d'activités de lobbyisme de la part de membres de tels comités de veiller à ce que ces derniers respectent les dispositions de la Loi et le cadre défini dans le présent avis. Les institutions gouvernementales et municipales devraient aussi évaluer l'opportunité de rendre publics, notamment sur leur site Internet, la liste des comités consultatifs qu'ils ont créés, le mandat de ces derniers et le statut ou le nom des personnes qui en sont membres.

André C. Côté
Commissaire au lobbyisme

ANNEXE 4 – LETTRE TRANSMISE À M. GUY COULOMBE

Lettre transmise à M. Guy Coulombe, président du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux, faisant état de mesures concrètes pour assurer la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme lors de l'octroi des contrats municipaux.

Québec, le 9 février 2010

Monsieur Guy Coulombe
Président du Groupe-conseil sur
l'octroi des contrats municipaux

Objet : La transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme au cœur d'une politique de gestion contractuelle

Monsieur le Président,

Tel que vous m'y avez invité lors de la rencontre que nous avons eue avec votre Groupe-conseil, j'ai le plaisir de vous transmettre un court texte qui fait ressortir les différents aspects de la présentation que je vous ai faite à cette occasion et qui souligne l'importance que revêt la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme dans le cadre de l'adjudication des contrats.

Intitulé « Un régime de transparence et d'éthique en matière d'adjudication des contrats », ce texte insiste sur la nécessité pour les municipalités d'adopter des mesures favorisant, lors de l'octroi de contrats, le respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes. À cet égard, je propose un certain nombre de mesures concrètes susceptibles de favoriser l'intégrité du processus décisionnel et de renforcer la confiance du public dans leurs institutions municipales.

Avant de terminer, je tiens à rappeler que la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme se démarque des autres lois du corpus législatif québécois en ce qu'elle est la seule qui traite spécifiquement des communications d'influence en relation avec l'attribution des contrats.

En espérant que le tout sera à votre satisfaction, je demeure à la disposition de votre Groupe-conseil pour répondre à toute question que pourrait susciter ce texte.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le commissaire au lobbyisme,
François Casgrain

p. j. Un régime de transparence et d'éthique en matière d'adjudication des contrats

UN RÉGIME DE TRANSPARENCE ET D'ÉTHIQUE EN MATIÈRE D'ADJUDICATION DES CONTRATS

Les attentes des citoyens se font pressantes et explicites quant à la transparence et l'intégrité des décisions des institutions publiques. Au chapitre de la transparence, le Québec fait figure de pionnier. C'est ainsi que, à la faveur de lois adoptées au cours des dernières décennies, les citoyens peuvent avoir accès aux documents des organismes publics, savoir qui finance les partis politiques et, depuis 2002, qui tente d'influencer les titulaires de charges publiques et les décisions qu'ils prennent.

Pratiquer la transparence, une responsabilité des titulaires de charges publiques

Au cours des années, le législateur a fait le pari qu'un citoyen mieux informé pourrait prendre la pleine mesure des choix auxquels les organismes publics se trouvent confrontés. Il doit pouvoir compter sur la reddition de comptes faite par les titulaires de charges publiques pour savoir ce qui a déterminé l'orientation des politiques publiques et comment les fonds publics ont été dépensés. Toute volonté de changement dans les modes de gouvernance de la chose publique doit respecter ces acquis fondamentaux.

Depuis 2002, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme donne au citoyen, un droit d'accès à l'information en cherchant à rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques et en visant à assurer le sain exercice de celles-ci dans le cadre du processus décisionnel. Les titulaires de charges publiques ont 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 et, plus particulièrement en l'espèce, à la gestion contractuelle. Ils ont donc la responsabilité de s'assurer que les processus décisionnels sont transparents et que les communications d'influence sont exercées sainement.

Dans le débat actuel relatif à l'octroi des contrats municipaux, on ne parle pas assez de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes. Il est important de les replacer au cœur même de la solution à la problématique actuelle et le rapport du Groupe-conseil se doit d'y référer. Des communications d'influence, il en existe, il ne faut pas en douter, bien avant la décision d'accorder un contrat ou d'aller en appel d'offres. En fait, plus souvent qu'autrement, le contrat ou l'appel d'offres devient, tant dans son principe que dans son contenu, la suite logique des représentations, voire des communications d'influence, qui ont été faites dans un premier temps auprès des titulaires de charges publiques.

Exiger la transparence, une règle de bonne gouvernance

Les obligations de transparence ne font pas que mettre en œuvre le droit de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions. Elles rendent également effective une règle de bonne gouvernance que prônent de plus en plus les sociétés démocratiques et des organisations internationales, tels que le Fonds monétaire international, l'Organisation de coopération et de développement économiques et la Banque mondiale. En effet, la transparence est l'outil privilégié pour mettre en échec toute forme de corruption ou de conflits d'intérêts. L'exigence d'une plus grande transparence ne vise pas uniquement les organisations publiques. Ébranlées par divers scandales, les organisations privées associent de plus en plus transparence et bonne gouvernance.

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

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

Assurer la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme, un avantage indéniable

Les bénéfices qui découlent du respect des principes de la Loi et du Code sont largement supérieurs aux coûts politiques, sociaux et légaux qu'entraînent les contraventions à celle-ci. La connaissance et l'application, par les élus et les fonctionnaires municipaux, des règles qui encadrent l'exercice du lobbyisme permettent d'éviter la remise en question, sur la place publique, de l'intégrité des processus de décision. Non seulement en adhérant mais également en prenant fait et cause pour les principes de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes, les élus et les fonctionnaires municipaux consolident leur position de décideurs pour qui l'intérêt public prime sur les intérêts particuliers. Ce faisant, ils renforcent le lien de confiance du citoyen envers les institutions publiques et les titulaires de charges publiques qui en sont les fiduciaires.

C'est pourquoi les titulaires de charges publiques doivent se donner les moyens de s'assurer que les communications d'influence qui sont menées auprès d'eux sont conformes à la Loi et au Code de déontologie des lobbyistes. Une bonne gestion des communications d'influence est la meilleure protection que les titulaires de charges publiques peuvent se donner pour conserver la confiance du public et l'assurer du bon fonctionnement de nos institutions.

La transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme, au cœur d'une politique de gestion contractuelle

Les démarches préalables à l'attribution des contrats ont généralement une grande influence sur le processus décisionnel; c'est pourquoi les communications d'influence y sont si présentes. De plus, celles-ci ne sont pas toujours dirigées vers les élus qui prennent les décisions. Elles peuvent être faites auprès de directeurs de service ou de fonctionnaires de la municipalité qui auront à faire une recommandation. Il peut donc arriver que les élus ne soient jamais tenus au courant de ces communications qui peuvent pourtant avoir un impact important sur la recommandation qui leur est faite, d'où l'importance de prévoir des mesures sur la gestion de ces communications d'influence.

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme se démarque des autres lois en ce qu'elle est la seule qui traite spécifiquement des communications d'influence en relation avec l'attribution des contrats. Quant au Code de déontologie des lobbyistes adopté en vertu de cette loi, il est le seul instrument de nature législative qui édicte des normes régissant la conduite des personnes cherchant à influencer la prise de décision des titulaires de charges publiques. Il est donc primordial que les municipalités adoptent des mesures favorisant le respect de la Loi et du Code.

Parmi les mesures concrètes dont devrait se doter une municipalité, on pourrait trouver les suivantes :

- prévoir, dans tout contrat ou toute soumission présentée à la suite d'un appel d'offres, une déclaration relative au respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, des avis du commissaire au lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes
- prévoir, dans le contrat et l'appel d'offres, une clause permettant à la municipalité, advenant le non-respect de la Loi, des avis du commissaire ou du Code, de ne pas conclure le contrat ou de le résilier, dans ce dernier cas, lorsque le non-respect est découvert après l'attribution du contrat
- se doter d'une politique de gestion des communications d'influence prévoyant que les titulaires de charges publiques de la municipalité ont la responsabilité de voir au respect de la Loi et du Code; à l'instar de la Ville de Toronto, la politique pourrait aller jusqu'à prévoir :
  - une interdiction pour les titulaires de charges publiques de rencontrer un lobbyiste qui n'est pas inscrit au registre des lobbyistes ou qui refuse de s'y inscrire après que la situation lui ait été dénoncée
  - une interdiction de rencontrer un lobbyiste qui ne respecte pas la Loi ou le Code
  - une obligation de rapporter au Commissaire au lobbyisme du Québec toute contravention ou toute tentative de contravention à la Loi ou au Code
  - la possibilité pour le conseil d'imposer une sanction au titulaire d'une charge publique qui ne respecte pas la politique que la municipalité a adoptée pouvant aller de la réprimande à la suspension de rémunération pour une période maximale de 90 jours
- identifier les objets d'influence, les titulaires de charges publiques concernés, le profil des personnes susceptibles d'exercer une influence et la façon dont cette influence est généralement exercée
- consulter périodiquement le registre des lobbyistes afin de vérifier la conformité des communications d'influence faites auprès des titulaires de charges publiques de la municipalité
- prévoir une formation sur la Loi et le Code pour tous les nouveaux élus et tous les nouveaux fonctionnaires susceptibles de faire l'objet de communications d'influence
- prévoir que le maire doit, dans son rapport annuel au conseil, faire état des mesures prises pour assurer le respect de la Loi et du Code.

ANNEXE 5 – ÉQUIPE DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC AU 31 MARS 2010

M^me^ Françoise Beaulieu
M^me^ Chantal Bourdeau
M^me^ Geneviève Brodeur
M. Benoît Bussières
M. François Casgrain
M. Denis Coulombe
M^me^ Geneviève Court*
M^me^ Guylaine Couture
M. Janick Croteau
M^me^ Meggie Deshaies
M^me^ Valérie Desmeules
M. Denis Desrosiers
M^me^ Nathalie Dion
M. Jean Dussault
M^me^ Émilie Giguère
M^me^ Line Girard
M^me^ Normande Guérin
M. Louis Laforce
M^me^ Véronique Lévis
M^me^ Renée Martel
M^me^ Céline Masse
M^me^ Louise-Andrée Moisan
M. Pierre Morin**
M^me^ Élisabeth Paradis
M. Jean Pelletier
M^me^ Dominique Pinard
M^me^ Mélissa Plante
M^me^ Johanne Pouliot
M^me^ Lucie Robinson
M^me^ Denyse Roussel

M^me^ Court a quitté l'institution quelques jours avant la fin de l'année financière pour relever de nouveaux défis professionnels.
***M. Morin, directeur des communications, a quitté l'institution à la fin de décembre 2009 pour une retraite bien méritée.*

COORDINATION

Direction des communications
Commissaire au lobbyisme du Québec

RÉDACTION

Commissaire au lobbyisme du Québec

CONCEPTION GRAPHIQUE ET ÉDITION

Identica

Ce document peut être consulté sur le site
du Commissaire au lobbyisme du Québec
au www.commissairelobby.qc.ca, sous
la rubrique Centre de documentation.

Vous pouvez obtenir un exemplaire de
ce document en vous adressant au :

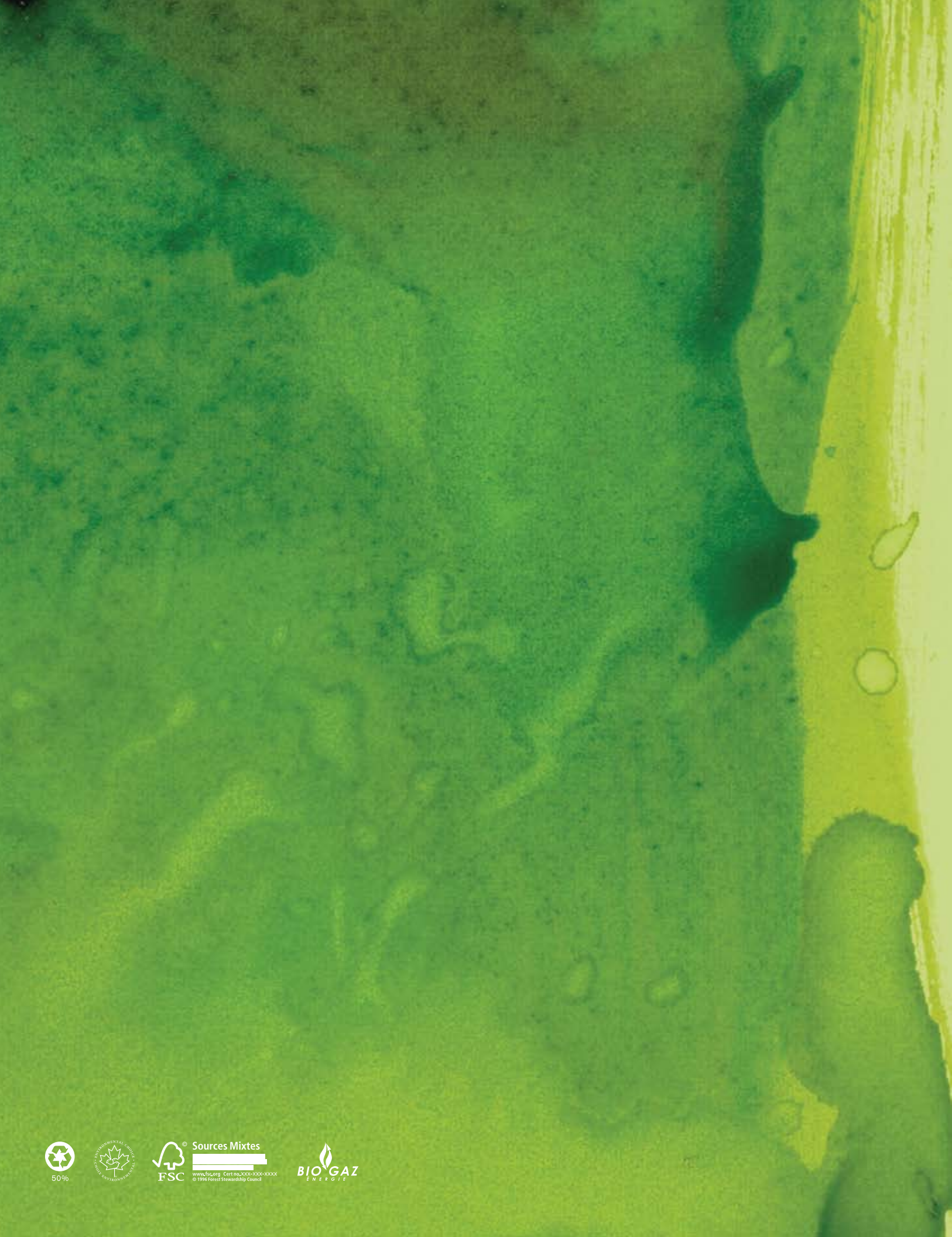
Commissaire au lobbyisme du Québec
70, rue Dalhousie, bureau 220
Québec (Québec) G1K 4B2
Téléphone : 418 643-1959
Sans frais : 1 866 281-4615
Télécopieur : 418 643-2028

Note : La forme masculine utilisée dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes.

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales
du Québec, 2010
ISBN (imprimé) 978-2-550-58867-2
ISBN (en ligne) 978-2-550-58868-9

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2010
ISSN (imprimé) 1708-5349
ISSN (en ligne) 1708-5357

© Commissaire au lobbyisme du Québec



50%

Sources Mixtes

www.fsc.org Cert no.XXX-XXX-XXXX
© 1996 Forest Stewardship Council

BIOGAZ ENERGIE

Commissaire au lobbyisme du Québec

70, rue Dalhousie, bureau 220
Québec (Québec) G1K 4B2

418 643-1959
1 866 281-4615 (sans frais)
418 643-2028 (télécopieur)

commissaire@commissairelobby.qc.ca
www.commissairelobby.qc.ca