



LA TRANSPARENCE POUR ÉVITER LES DÉRAPAGES

MÉMOIRE DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC

PRÉSENTÉ À LA

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI
ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS
DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION**

JUILLET 2014

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
Partie 1. L'encadrement du lobbyisme au Québec.....	6
1.1 Les principes fondamentaux et les objectifs de la Loi.....	7
1.2 Les conditions d'application de la Loi.....	7
1.3 Les éléments permettant de concrétiser la transparence et la saine pratique du lobbyisme	8
1.3.1 Le registre des lobbyistes	8
1.3.2 Le Code de déontologie des lobbyistes	8
1.4 Les obligations et responsabilités des acteurs	9
1.4.1 Les lobbyistes.....	9
1.4.2 Les titulaires de charges publiques	9
1.4.3 Les citoyens	10
1.4.4 Le commissaire au lobbyisme du Québec	10
Partie 2. Le lobbyisme et l'industrie de la construction	12
2.1 L'état des lieux.....	12
2.1.1 Les actions menées par le Commissaire au lobbyisme du Québec.....	12
2.1.2 L'état des inscriptions au registre des lobbyistes.....	13
2.1.3 Une loi mal connue et pas entièrement respectée	14
2.2 L'obscurité dans les communications d'influence – une situation propice aux dérapages	16
2.3 Le lobbyisme et les activités politiques.....	18
2.3.1 Les activités politiques et l'apparence de partialité dans la prise de décision du titulaire d'une charge publique	18
2.3.2 L'importance d'avoir des règles claires en pareille matière.....	20
Partie 3. La transparence et l'éthique dans les communications d'influence – des éléments de solution pour aider à prévenir la collusion et la corruption dans l'octroi et la gestion des contrats publics.....	22
3.1 Le respect des règles pour diminuer les risques de dérapage et favoriser la libre concurrence.....	22
3.1.1 Le rôle des titulaires de charges publiques et la gestion des communications d'influence dans les institutions publiques	23

3.1.2	Le montant minimal des amendes plus élevé	24
3.1.3	L'incitation à contrevenir à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme	25
3.1.4	Les délais de prescription	25
3.1.5	Le pouvoir pour le commissaire au lobbyisme de prendre ses propres poursuites pénales.....	26
3.1.6	Le transfert au commissaire au lobbyisme de la responsabilité du registre.....	27
3.1.7	Le rôle et les ressources du Commissaire au lobbyisme	27
3.2	Autres mesures pour favoriser une plus grande transparence des activités de lobbyisme et faire obstacle aux risques de dérapage	28
3.2.1	Le resserrement des règles d'après-mandat et le phénomène des portes tournantes	28
3.2.2	L'inscription et le bilan des activités de lobbyisme	29
3.2.3	L'interdiction du lobbyisme lorsqu'un appel d'offres public est lancé	29
3.2.4	La transparence relativement à certains manquements	30
	RECOMMANDATIONS.....	31
Annexe 1	Les trois conditions d'application de l'obligation d'inscription au registre des lobbyistes en vertu de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyiste	33
Annexe 2	Liste des entreprises ou organisations liées au domaine de la construction qui ont été sensibilisées à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme	35
Annexe 3	État des inscriptions au registre des lobbyistes des entreprises ou organisations reliées à un témoin entendu devant la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction	36
Annexe 4	Analyse des mandats inscrits au registre des lobbyistes pour les huit entreprises ayant comparu devant la CEIC.....	39
Annexe 5	État des inscriptions au registre des lobbyistes des vingt principales firmes de génie-conseil au Québec	40
Annexe 6	Liste des seize autres firmes de génie-conseil inscrites au registre des lobbyistes ..	42
Annexe 7	État de l'inscription au registre des lobbyistes des plus importantes entreprises de construction au Québec œuvrant dans les secteurs institutionnel et du génie civil et routes.....	43
Annexe 8	Extrait du communiqué de presse de mai 2012 relatif aux modifications législatives suggérées par le commissaire au lobbyisme	45

INTRODUCTION

Il y a un peu plus de 12 ans, le 13 juin 2002, l'Assemblée nationale du Québec adoptait à l'unanimité la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme¹. Les membres de l'Assemblée nationale convenaient ainsi de la nécessité de miser sur la transparence pour renforcer la confiance du public à l'égard de nos institutions.

Dès son introduction en 2002, cette loi a fait l'objet d'une résistance de la part de certains groupes, dont quelques-uns reliés au domaine de la construction. Ce fut le cas pour certains ordres professionnels, certaines associations de même que pour les firmes de génie-conseil. Les entreprises de construction ainsi que les promoteurs l'ont, pour leur part, souvent carrément ignorée.

La confiance des citoyens envers leurs institutions est un enjeu majeur dans l'exercice d'une saine démocratie et d'une bonne gouvernance. Elle en est en fait la pièce maîtresse. L'érosion du lien de confiance entre les citoyens et leurs institutions démocratiques peut avoir des conséquences majeures sur l'organisation sociale, la prospérité économique, la stabilité politique et la vitalité démocratique.

Le lobbyisme est une réalité qui n'est pas nouvelle. On peut penser qu'il existe depuis le moment où une personne a le pouvoir de décider d'une question. C'est une activité qui est légitime dans une société démocratique. Il ne faut toutefois pas la confondre avec le trafic d'influence, la corruption ou la collusion.

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

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

Le lobbyisme exige aussi de la transparence pour contrer la culture du secret et modifier la perception du public que les décisions sont prises sous l'influence d'une minorité. La transparence tend à favoriser une meilleure imputabilité des dirigeants en permettant que des questions soient posées et que des débats éclairés se tiennent. Elle contribue à accroître le consensus social autour des décisions qui sont prises. Elle favorise également l'égalité d'accès, l'équité et la libre concurrence, des éléments indispensables pour protéger l'intégrité des processus publics de gestion contractuelle.

Comme nous le verrons plus loin, le lobbyisme présente des risques pour les institutions publiques et les processus décisionnels, d'où l'importance d'assurer un encadrement et la transparence de cette activité pour bien gérer ces risques et minimiser les possibilités de dérapage, voire un dérèglement de la relation, entraînant une situation de trafic d'influence, de fraude, de malversation ou de corruption.

¹ RLRQ, chapitre T-11.011.

PARTIE 1. L'ENCADREMENT DU LOBBYISME AU QUÉBEC

Aux États-Unis, la plupart des États se sont dotés d'une loi encadrant les activités de lobbyisme. La majorité des grandes villes américaines dont entre autres Chicago, Cincinnati, Dallas, Denver, Los Angeles, Miami, New York, Oakland, Philadelphie, Phoenix, Pittsburgh, San Diego, San Francisco, Seattle et certains counties ont également adopté des mesures à cet effet, lesquelles, très souvent, comprennent aussi des règles de déontologie et de divulgation.

Au Canada, le Parlement canadien a été le premier à adopter, en 1988, des règles d'encadrement du lobbyisme². D'importantes modifications ont été apportées en 2006 dans la foulée des recommandations de la Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires, appelée couramment la Commission Gomery.

Au Québec, c'est dans la foulée de préoccupations éthiques impliquant des lobbyistes et des titulaires de charges publiques que les membres de l'Assemblée nationale ont unanimement adopté, en 2002, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Bien que l'adoption de la Loi ait été précipitée par une situation embarrassante pour le gouvernement³, la question de l'encadrement du lobbyisme était à l'agenda politique depuis déjà quelques années.

Au milieu des années 1990, le Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics est formé. Dans son rapport rendu public en mai 1995, il recommande « que le lobbying fasse l'objet d'une démarche complémentaire de la part du gouvernement de façon à ce que soit étudiée la question de la pertinence et des modalités d'un encadrement juridique spécifique à cette activité. »⁴ L'année suivante, le premier ministre, M. Lucien Bouchard, annonce, dans son discours d'ouverture de la session parlementaire, son intention d'encadrer la pratique du lobbyisme, et ce, afin de renforcer le lien de confiance entre l'État et les citoyens⁵. En juin 1998, la Commission parlementaire des finances publiques recommande de soumettre à la consultation publique une proposition visant à analyser l'opportunité d'un encadrement des activités de lobbyisme par un mécanisme d'autoréglementation⁶. Cette recommandation n'a pas d'écho.

Ailleurs au Canada, l'Ontario a été la première juridiction provinciale, en 1998, à se doter de règles d'encadrement du lobbyisme⁷, suivie par la suite, soit en 2001, par la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse. À l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, toutes les provinces canadiennes ont adopté une loi encadrant le lobbyisme⁸.

² Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, L.C. 1988, c. 53; la Loi est entrée en vigueur le 30 septembre 1989. Entre 1965 et 1985, plus de 20 projets de loi émanant de députés ont été déposés en vue de réglementer le processus de lobbyisme. La Loi a été renforcée une première fois en 1995 (L.C. 1995, c. 12) et une seconde fois en 2006 (L.C. 2006, c. 9). Ces dernières modifications sont entrées en vigueur le 2 juillet 2008. La Loi est maintenant connue sous le nom de la Loi sur le lobbying.

³ Hugo ROY, Le cas Oxygène 9 – Note de recherche, ENAP, 2007, 61 p.

⁴ Ministère de la Justice du Québec, Éthique, probité et intégrité des administrateurs publics, Rapport du groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics, avril 1995, 180 p.

⁵ Assemblée nationale du Québec, Journal des débats, 35^e législature, 2^e session, 25 mars 1996, p.2 à 11.

⁶ Assemblée nationale du Québec, Commission des finances publiques, Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité de lobbying au Québec, Rapport d'étape, juin 1998.

⁷ Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, L. O. 1998, c-27; la Loi est entrée en vigueur le 15 janvier 1999.

⁸ Les lois du Nouveau-Brunswick et de la Saskatchewan, adoptées toutes deux en mai 2014, ne sont toutefois pas encore en vigueur.

Au niveau municipal, les Villes de Toronto et d'Ottawa ont adopté, en 2007 et 2012 respectivement, une réglementation encadrant le lobbyisme et, depuis 2008, la loi de Terre-Neuve-et-Labrador assujettit également les communications d'influence effectuées auprès des titulaires de charges publiques de la Ville de St-John's. Toutefois, le Québec est la seule juridiction canadienne à viser l'ensemble du secteur municipal.

Dans les juridictions canadiennes, les fonctions de registraire et de commissaire au lobbyisme sont confiées soit à un commissaire à l'éthique ou aux conflits d'intérêts dans cinq cas⁹, au commissaire à l'accès à l'information dans un cas¹⁰, à l'ombudsman dans un cas¹¹, au registraire des entreprises dans deux cas¹², ou à une personne spécialement désignée à cet effet dans quatre cas¹³ dont le Québec. Dans aucune juridiction les services de police assument ces fonctions, et pour cause. La pratique du lobbyisme est une activité légitime. Les fonctions de prévention et de répression du crime, donc de l'illégalité, sont antinomiques avec la légitimité du lobbyisme.

1.1 LES PRINCIPES FONDAMENTAUX ET LES OBJECTIFS DE LA LOI

Le législateur reconnaît, au premier article de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, que le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Il reconnaît également qu'il est dans l'intérêt du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions.

Cette loi interpelle les différents acteurs concernés, à savoir les lobbyistes, les titulaires de charges publiques, les citoyens et le commissaire au lobbyisme, à jouer, chacun à leur façon, le rôle qui leur revient afin de mettre en œuvre ce droit du public de savoir qui cherche à influencer les institutions publiques.

1.2 LES CONDITIONS D'APPLICATION DE LA LOI

Trois conditions doivent être remplies pour que la Loi s'applique : il faut un lobbyiste qui exerce des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique au sens de la Loi.

Le lobbyiste est une personne qui, pour le compte d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation, communique avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer la prise d'une décision visée par la Loi. Le lobbyiste d'entreprise est toute personne dont l'emploi ou la fonction consiste à exercer des activités de lobbyisme pour le compte de l'entreprise à but lucratif. Le lobbyiste d'organisation est toute personne dont l'emploi ou la fonction consiste à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif. Le lobbyiste-conseil est la personne exerce des activités de lobbyisme pour le compte d'un client moyennant contrepartie.

⁹ L'Alberta, le Manitoba, l'Ontario, la Saskatchewan ainsi que la Ville d'Ottawa.

¹⁰ La Colombie-Britannique.

¹¹ Le Nouveau-Brunswick.

¹² La Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador. Dans ce dernier cas (TNL), les postes de registraire et de commissaire au lobbyisme sont séparés comme c'est le cas au Québec.

¹³ Le Canada, le Québec, Terre-Neuve-et-Labrador et la Ville de Toronto.

Constitue une activité de lobbying toute communication orale ou écrite effectuée auprès d'un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer la prise d'une décision relativement :

- à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action;
- à l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation;
- à l'attribution d'un contrat, autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire, ou à l'attribution d'une autre forme de prestation déterminée par règlement du gouvernement;
- à la nomination de certains hauts fonctionnaires ainsi que les membres du conseil d'administration et les membres des organismes et entreprises du gouvernement.

Finalement, les titulaires de charges publiques sont les personnes élues ou nommées de même que les employés des institutions parlementaires (les députés et les membres de leur personnel), des institutions gouvernementales (les quelque 300 ministères, organismes et entreprises du gouvernement québécois) et des institutions municipales (plus de 2 200 municipalités et organismes municipaux et supramunicipaux).

Certains aspects plus détaillés de la Loi relativement à ces trois conditions sont présentés l'annexe 1.

1.3 LES ÉLÉMENTS PERMETTANT DE CONCRÉTISER LA TRANSPARENCE ET LA SAINTE PRATIQUE DU LOBBYISME

1.3.1 Le registre des lobbyistes

Le registre des lobbyistes est l'instrument par lequel se déploie la transparence des activités de lobbying. Il permet aux titulaires de charges publiques, aux citoyens et aux lobbyistes de connaître qui cherche à influencer les institutions publiques et à quel sujet. Pour chaque mandat de lobbying, on y trouve le nom des lobbyistes, l'objet des activités de lobbying, le nom des clients, entreprises ou organisations pour le compte de qui elles sont exercées, la période pendant laquelle elles seront exercées, les moyens de communication qui seront utilisés ainsi que le nom des institutions publiques visées et le niveau de la fonction des personnes auprès de qui les activités de lobbying seront exercées.

Le nombre de personnes qui s'intéressent aux données contenues au registre des lobbyistes a augmenté de façon importante au cours des dernières années. Ainsi, en 2013-2014, le nombre de consultations du registre a atteint 110 338, par rapport à 43 176 en 2010-2011, soit une augmentation de 156 % en 3 ans.

1.3.2 Le Code de déontologie des lobbyistes

Le Code de déontologie des lobbyistes édicte les normes minimales de conduite devant régir et guider les lobbyistes dans l'exercice de leurs activités. Le Code énonce les valeurs qui doivent guider les comportements des lobbyistes. Il s'agit du respect des institutions, de l'honnêteté, de l'intégrité et du professionnalisme. Le Code précise les obligations des

lobbyistes dans leurs relations avec les titulaires de charges publiques au regard de ces valeurs. Par exemples, un lobbyiste ne peut pas exercer de pressions indues à l'endroit d'un titulaire d'une charge publique ou amener celui-ci à contrevenir aux normes de conduite qui lui sont applicables.

De pair avec les normes de conduite applicables aux titulaires de charges publiques, le Code de déontologie des lobbyistes vise, dans l'intérêt supérieur de la vie démocratique, à la préservation et au renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions parlementaires, gouvernementales et municipales.

1.4 LES OBLIGATIONS ET RESPONSABILITÉS DES ACTEURS

1.4.1 Les lobbyistes

Tout lobbyiste visé par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme a l'obligation d'inscrire au registre des lobbyistes et de tenir à jour les renseignements relatifs à ses activités de lobbyisme. Dans le cas du lobbyiste-conseil, c'est le lobbyiste lui-même qui doit s'acquitter de cette obligation, alors que dans le cas d'un lobbyiste d'entreprise ou d'un lobbyiste d'organisation, c'est le plus haut dirigeant qui doit le faire.

Le lobbyiste doit aussi rencontrer les autres obligations prévues à la Loi et au Code de déontologie des lobbyistes.

1.4.2 Les titulaires de charges publiques

La Loi est inextricablement liée aux processus décisionnels faisant l'objet de communications d'influence. Les titulaires de charges publiques, en tant que fiduciaires de ces processus, ont un rôle important à jouer dans son application afin qu'elle atteigne les objectifs de transparence et de saine pratique des activités de lobbyisme visés.

Le législateur a décidé d'encadrer les communications d'influence faites auprès des titulaires de charges publiques. Ceux-ci ne peuvent ignorer les règles qu'impose la Loi à leur interlocuteur pour des communications d'influence qui s'adressent directement à eux. Ils doivent plutôt veiller à assurer le droit du public de savoir qui cherche à les influencer. En ce sens, ils doivent adopter une attitude proactive dans la gestion des communications d'influence et être au fait des activités de lobbyisme qui se déroulent dans leur environnement.

À cet égard, le Commissaire au lobbyisme du Québec invite depuis 12 ans les titulaires de charges publiques à s'assurer que les lobbyistes qui les approchent sont inscrits au registre des lobbyistes, tel que l'exige la Loi. Ils peuvent s'acquitter de cette responsabilité soit en demandant aux lobbyistes s'ils sont inscrits au registre des lobbyistes ou encore en consultant le registre. Si les lobbyistes refusent de s'inscrire ou de respecter la Loi et le Code, les titulaires de charges publiques ne doivent pas accepter de traiter avec eux et devraient en aviser le Commissaire au lobbyisme.

1.4.3 Les citoyens

Les citoyens doivent être vigilants en matière de lobbyisme et ne pas hésiter à s'intéresser aux questions qui font l'objet des communications d'influence et à participer au débat public. Le registre des lobbyistes se doit en conséquence d'être accessible et fournir en temps opportun toute l'information utile à cet effet.

1.4.4 Le commissaire au lobbyisme du Québec

1.4.4.1 Sa nomination, son statut

Le Commissaire au lobbyisme du Québec est nommé par l'Assemblée nationale dont il relève pour assurer son indépendance.

1.4.4.2 Sa mission

Le Commissaire au lobbyisme du Québec a pour mission d'assurer le respect de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes et de promouvoir la transparence, la légitimité et la saine pratique des activités de lobbyisme afin de mettre en œuvre le droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions publiques.

1.4.4.3 Ses pouvoirs

Dans le but de mener à bien son mandat de surveillance et de contrôle, le commissaire au lobbyisme est investi de pouvoirs d'inspection et d'enquête. Il peut agir ou autoriser toute personne à agir comme inspecteur pour vérifier l'application des dispositions de la Loi ou du Code. Il peut aussi, de sa propre initiative ou sur demande, faire des enquêtes s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à une disposition de la Loi ou du Code. Il peut alors désigner spécialement toute personne pour mener de telles enquêtes.

Le commissaire soumet au directeur des poursuites criminelles et pénales 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.

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme confère également au commissaire les pouvoirs :

- de donner et de publier des avis relativement à l'exécution, à l'interprétation ou à l'application de la Loi, d'un de ses règlements d'application et du Code;
- de délivrer des ordonnances de confidentialité;
- d'imposer des mesures disciplinaires.

1.4.4.4 Ses ressources

Le commissaire au lobbyisme est appuyé par une équipe de 29 personnes qui assument diverses responsabilités en matière de vérification et d'enquêtes, de communication, de formation, de service aux clientèles, de service à la gestion et d'affaires juridiques.

1.4.4.5 L'échange de renseignements avec d'autres organismes de contrôle

Dès 2010, des discussions ont eu lieu entre des représentants du Commissaire au lobbyisme du Québec et de la Sûreté du Québec ou de l'Unité permanente anti-corruption (UPAC) afin de conclure une entente formelle dans le but de fournir à l'autre partie des informations pouvant lui être utiles dans l'accomplissement de son mandat. Ces discussions n'ont toutefois pas permis de parvenir à la conclusion d'une entente formelle entre les organismes, bien que des échanges d'information ont eu lieu à l'occasion. Il a cependant été convenu récemment avec l'UPAC de reprendre les pourparlers. En outre, de la formation sur la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et le Code de déontologie des lobbyistes a été dispensé à des représentants de l'UPAC, notamment des enquêteurs.

Par ailleurs, lors de l'adoption en 2010 de la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux (2010, chapitre 1), le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire de l'époque s'était montré ouvert à un échange de renseignements entre les enquêteurs de son ministère et le commissaire au lobbyisme¹⁴. Des formations ont été dispensées à ces enquêteurs relativement à la Loi et au Code de déontologie des lobbyistes. Aucune information ne nous a été transmise depuis.

Enfin, mentionnons que des informations ont été transmises sur demande au Commissaire au lobbyisme du Québec par Revenu Québec et la Société de l'assurance automobile du Québec, le premier sur la base d'une entente formelle et le second sur la base de demandes péremptoires.

Bien que ces quelques expériences de partage d'information entre le Commissaire au lobbyisme du Québec et d'autres organismes constituent un bon point de départ, des échanges plus systématiques devront être établis afin que l'information utile recueillie de part et d'autre soit pleinement utilisée.

¹⁴ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire*, 1^{ère} session, 39^e légis., 12 janvier 2010 « Étude détaillée du projet de loi n^o 76 – Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux », 16 h 40 (M. Lessard et M^{me} Maltais).

PARTIE 2. LE LOBBYISME ET L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

2.1 L'ÉTAT DES LIEUX

2.1.1 Les actions menées par le Commissaire au lobbyisme du Québec

Du 13 juin 2002 (soit l'entrée en vigueur de la Loi) au 31 mars 2014, 4 050 activités de surveillance, de vérification ou d'enquête ont été réalisées par le Commissaire au lobbyisme, tous secteurs confondus. Des actions ont été menées au fil des ans auprès de plusieurs secteurs d'activité économique, dont celui de l'industrie de la construction.

Dans le cadre de ses activités de surveillance, des opérations par groupe cible ont notamment été réalisées auprès de firmes et d'associations d'ingénieurs, de firmes d'urbanistes et d'architectes, d'organisations professionnelles ou syndicales, ainsi que d'ordres professionnels. Des interventions de surveillance ciblées ont également été effectuées auprès d'entreprises ou d'organisations œuvrant dans d'autres secteurs. Pour l'ensemble des activités du Commissaire au lobbyisme, les actions ciblées sur la base d'indices conduisent à des inscriptions dans près d'un cas sur trois.

Des vérifications et des enquêtes ont aussi été réalisées concernant des entreprises ou des organisations touchant le secteur de l'industrie de la construction, à la suite de plaintes reçues ou à l'initiative du commissaire. Au cours des trois dernières années financières, plus de 30 % des plaintes reçues au Commissaire au lobbyisme concernent des lobbyistes du secteur de l'industrie de la construction qui auraient contrevenu à la Loi en exerçant des activités de lobbyisme sans avoir déclaré au registre l'objet de leurs activités de lobbyisme comme le requiert la Loi.

C'est pourquoi les promoteurs immobiliers, les entreprises de construction, les ingénieurs, les architectes et les urbanistes exerçant des activités dans le secteur de l'industrie de la construction, ont fait l'objet au cours des dernières années et continueront de faire l'objet d'une attention particulière de la part du Commissaire au lobbyisme, aussi bien pour les activités de surveillance et de contrôle que pour les activités de sensibilisation. En ce qui a trait aux activités de sensibilisation, l'annexe 2 présente la liste des entreprises et organisations liées au domaine de la construction qui ont été sensibilisées à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et au Code de déontologie des lobbyistes.

L'expérience acquise au cours des dernières années démontre que ce secteur d'activités donne lieu à de nombreuses communications d'influence. Des communications peuvent être effectuées à différentes étapes d'un projet de construction, de la conception d'un projet à sa réalisation. Chacune de ces étapes peut également constituer autant d'opportunités d'obtenir un contrat auprès d'institutions publiques. Ainsi, des communications d'influence peuvent être exercées auprès de titulaires de charges publiques afin d'obtenir un contrat relatif à la réalisation d'études préliminaires ou de faisabilité, à l'élaboration de plans et devis, à l'obtention du contrat de construction proprement dit, à la surveillance des travaux ou pour la fourniture de biens et services supplémentaires ou accessoires.

Des communications d'influence sont aussi effectuées relativement à une orientation, un programme ou un plan d'action, pour obtenir une dérogation ou faire changer un règlement,

pour obtenir une subvention, un avantage financier quelconque ou encore pour obtenir un permis ou une autorisation pour la réalisation d'un projet.

Depuis 2002, le commissaire au lobbyisme a transmis au directeur des poursuites criminelles et pénales six rapports d'enquête relatifs au domaine de la construction dans lesquels il avait constaté des manquements à la Loi.

2.1.2 L'état des inscriptions au registre des lobbyistes

Le registre des lobbyistes permet de connaître les entreprises et les organisations qui y sont inscrites ou qui l'ont déjà été depuis son ouverture le 28 novembre 2002. Dans la présente section, nous nous intéressons aux entreprises et organisations dont des témoins ont comparu à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction et, de façon générale, aux principales entreprises de construction œuvrant dans les secteurs institutionnel de même que du génie civil et routes ainsi qu'aux firmes de génie-conseil fortement impliquées dans le secteur de la construction.

En date du 2 juillet 2014, nous avons recensé 53 entreprises ou organisations reliées aux témoins entendus à la Commission. La liste de ces entreprises ou organisations est répertoriée à l'annexe 3 avec indication de celles qui sont inscrites au registre des lobbyistes ou l'on déjà été, ainsi que celles qui sont ou ont déjà été clientes de lobbyistes agissant pour leur compte.

Quarante-et-une de ces 53 entreprises ou organisations n'ont jamais été inscrites au registre des lobbyistes, soit 77 % de celles-ci. Toutefois, trois d'entre elles sont, ou ont déjà été, des clientes d'un lobbyiste-conseil. Des 12 entités qui ont déjà été inscrites, huit sont des entreprises et quatre des organisations. Neuf de celles-ci ont des mandats en cours et deux organisations sont également clientes d'un lobbyiste-conseil dont le mandat est en cours.

Par ailleurs, l'annexe 4 fait état de l'objet des mandats déclarés par les huit entreprises ayant déjà eu un mandat d'inscrit au registre. Vingt-six des 41 mandats inscrits au registre des lobbyistes, soit 63 % de ceux-ci, visent une activité de lobbyisme liée à l'industrie de la construction. Parmi ces 26 mandats :

- 15 (58 %) ont ou avaient pour objet l'attribution d'un contrat, d'une subvention, d'un autre avantage pécuniaire ou d'une autre forme de prestation déterminée par règlement;
- 7 (27 %) ont ou avaient pour objet l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation;
- 4 (15 %) ont ou avaient pour objet l'élaboration, la présentation, la modification ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action;
- 15 (58 %) étaient en cours au 2 juillet 2014.

L'annexe 5 présente un état des inscriptions au registre des lobbyistes des 20 principales firmes de génie-conseil au Québec.¹⁵ Neuf de ces firmes ont des mandats en cours inscrits au registre. Une firme a déjà eu un mandat alors que les 10 autres, soit 50 % des firmes, n'ont jamais eu de mandats d'inscrits au registre des lobbyistes. Parmi les 10 firmes qui

¹⁵ Liste constituée à partir des classements effectués par la revue *Les Affaires* (classements des 500 plus grandes entreprises du Québec et des 300 plus grandes PME du Québec).

n'ont jamais été inscrites au registre, quatre ont cependant déjà été clientes d'un lobbyiste-conseil. Autre fait intéressant, aucune de ces firmes n'avait jamais été inscrite au registre des lobbyistes avant 2012. Toutes les inscriptions au registre des lobbyistes sont postérieures à la constitution de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction le 19 octobre 2011. Ainsi, de 2002 à 2012, aucune de ces firmes, ni aucune autre firme de génie-conseil n'a inscrit de mandat au registre des lobbyistes.

L'annexe 6 présente la liste de 16 autres firmes de génie-conseil qui ont, ou ont déjà eu, des mandats d'inscrits au registre des lobbyistes, soit comme lobbyistes d'entreprise, soit comme lobbyistes-conseils. Douze de ces firmes ont des mandats en cours, quatre n'ont plus aucun mandat d'inscrit au registre. Dix de ces 16 firmes se sont inscrites au registre au cours des six derniers mois, alors que les six autres le sont seulement depuis la dernière année.

L'annexe 7 fait état des inscriptions au registre des lobbyistes des plus importantes entreprises de construction au Québec ayant œuvré en 2013 dans les secteurs institutionnels et du génie-civil et routes selon le palmarès effectué par la revue *Constructo*.¹⁶ Seules les entreprises dont 50 % ou plus de leurs activités étaient liées au secteurs institutionnels et du génie-civil et routes ont été retenues pour les fins de cette liste. Aucune de ces entreprises n'a déjà été inscrite au registre des lobbyistes. Une seule a déjà été cliente d'un lobbyiste-conseil. Cela soulève certaines questions.

2.1.3 Une loi mal connue et pas entièrement respectée

La connaissance acquise par nos interventions de sensibilisation, de surveillance et de contrôle de même que l'analyse des données du registre pour le secteur de la construction, nous amènent à faire le constat qu'il reste encore passablement de chemin à parcourir pour l'atteinte des objectifs de transparence visés par la Loi. Le secteur de la construction n'est toutefois pas le seul à cet égard.

Malgré des efforts soutenus du commissaire au lobbyisme au cours des douze dernières années pour faire connaître et faire respecter la Loi, plusieurs lobbyistes ignorent encore, volontairement ou non, leurs obligations en ce qui concerne l'inscription de leurs communications d'influence au registre des lobbyistes. Le fait de ne pas partager les objectifs de la Loi ou de ne pas percevoir les bénéfices qu'elle peut notamment leur apporter peut expliquer en partie la réticence que certains ont à la suivre.

2.1.3.1 Des lobbyistes qui résistent

De plus en plus de lobbyistes respectent les règles liées à l'inscription de leurs activités au registre des lobbyistes. Les données en nette progression quant à l'ensemble des inscriptions au registre en témoignent. Plusieurs personnes refusent cependant de se considérer comme des lobbyistes et font fi de leurs obligations. Le secteur de la construction s'inscrit assurément dans les meneurs à cet égard. Les statistiques le démontrent assez éloquemment. Les entreprises de construction ont clairement décidé d'ignorer la Loi ou, tout au moins, de ne pas se poser de questions.

¹⁶ *Constructo*, « Le palmarès des leaders », octobre 2013.

Quant aux firmes de génie, leur résistance a été organisée. Sinon, comment comprendre qu'en 2002, lors de l'étude en commission parlementaire, elles indiquaient, par le biais de l'Association des ingénieurs-conseils du Québec, que si la Loi était adoptée, cela obligerait les firmes à inscrire un grand nombre de leurs employés au registre des lobbyistes¹⁷ et que pendant près de 10 ans, aucune firme de génie-conseil n'a inscrit de mandats au registre des lobbyistes.

La résistance de ces firmes à associer leurs activités de développement des affaires à du lobbyisme a donc semblé longtemps inébranlable et les travaux de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction ont également démontré qu'elle avait été propice à des liaisons dangereuses afin d'accéder à des contrats des institutions publiques.

Comme le démontrent les chiffres qui précèdent, la situation a commencé à changer, du moins pour les firmes de génie-conseil. Les travaux de la Commission ont assurément agi comme élément déclencheur puisque toutes les inscriptions des firmes de génie sont postérieures au décret de constitution de la Commission le 19 octobre 2011. Ce n'est toutefois pas le seul facteur. Parmi les autres facteurs déterminants, on peut identifier les politiques de gestion contractuelle adoptées par des institutions publiques, notamment les municipalités¹⁸, les interventions et les formations données par le Commissaire au lobbyisme du Québec au cours de l'année 2011 ainsi que l'adoption en 2012 de la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics (2012, chapitre 25).

Toutefois, nous considérons que le compte n'y est toujours pas. Le registre des lobbyistes ne reflète pas encore le portrait exact des activités de lobbyisme effectuées dans le secteur de la construction.

2.1.3.2 Des titulaires de charges publiques qui ne veillent pas au respect de la Loi

Le commissaire au lobbyisme rappelle régulièrement aux titulaires de charges publiques le rôle qu'ils ont à assumer quant à l'atteinte des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme visés par la Loi.

Pourtant, un écart important subsiste entre la perception du rôle que les titulaires de charges publiques estiment être appelés à jouer dans le respect de la Loi et les actions concrètes qu'ils prennent afin de gérer les communications d'influence dans leur environnement. C'est du moins ce qu'a démontré une étude sur le lobbyisme effectuée par la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires¹⁹. En effet, bien

¹⁷ QUÉBEC, ASSEMBLÉE nationale, *Journal des débats de la Commission des Finances publiques*, 2^e session, 36^e légis., 28 mai 2002. « Étude détaillée du projet de loi no 80 - Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, 12 h 25 (M^{me} Johanne Desrochers).

¹⁸ Les municipalités et les organismes municipaux avaient l'obligation, en vertu de la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes publics (2010, chapitre 1), d'adopter, au plus tard le 31 décembre 2010, une politique de gestion contractuelle qui devait obligatoirement contenir des mesures visant à assurer le respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et le Code de déontologie des lobbyistes.

¹⁹ Steve JACOB, Éric MONTIGNY, Joëlle STEBEN-CHABOT et Rébecca MORENCY (2013). « Les activités de lobbyisme et leur encadrement au Québec : évolution de la perception des titulaires de charges publiques aux niveaux municipal et québécois (2006-2012) », Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires, Université Laval.

qu'ils soient conscients à 96 % de leur responsabilité pour assurer le respect de la Loi, seulement 27 % des titulaires de charges publiques questionnés affirmaient, en 2012, avoir déjà invité un lobbyiste à déclarer ses activités de lobbyisme au registre des lobbyistes.

Or, des lobbyistes profitent de cette indifférence des titulaires de charges publiques pour ne pas respecter leurs obligations, dont celle de s'inscrire au registre des lobbyistes.

Dans son rapport sur la Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires, le juge Gomery faisait un constat qui s'apparente à cette situation²⁰ :

« Cela dit, le gouvernement ne s'est pas acquitté de son devoir d'imposer le respect des exigences de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, et l'on suppose dans le public que c'est par manque de volonté politique. »

Plus récemment, durant les audiences de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, M. Florent Gagné, ancien directeur général de la Sûreté du Québec et ancien sous-ministre du ministère des Transports, a rapporté qu'il s'assurait avant tout d'avoir un système d'octroi de contrats performants. Toutefois, au-delà de la performance, les décideurs doivent se sentir interpellés par la transparence et l'intégrité du processus de gestion contractuelle. Les titulaires de charges publiques ont donc aussi manqué plusieurs occasions de s'assurer du respect de la Loi par des personnes qui tentent de les influencer.

Un meilleur respect de la Loi passe nécessairement par une implication accrue des élus et des fonctionnaires au sein même des institutions publiques qu'ils dirigent ou représentent. Les titulaires de charges publiques doivent adopter une attitude proactive dans la gestion des communications d'influence; ils ne doivent surtout pas ignorer la tenue des activités de lobbyisme qui se déroulent dans leur environnement.

2.2 L'OBSCURITÉ DANS LES COMMUNICATIONS D'INFLUENCE – UNE SITUATION PROPICE AUX DÉRAPAGES

Dans le domaine de la construction comme dans beaucoup d'autres secteurs, des communications d'influence, il en existe, il ne faut pas en douter. Par exemple, certaines personnes cherchent à obtenir un contrat, une entreprise spécialisée veut que son produit soit considéré par les autorités, un consortium tente de convaincre le décideur que son projet est le plus approprié pour une subvention, ou encore un promoteur cherche à faire modifier le zonage d'un terrain pour entreprendre son projet quand ce n'est pas pour obtenir, au meilleur prix possible, un terrain appartenant à une institution publique.

Dans le cas de contrats publics, il arrive fréquemment que des communications interviennent bien avant la décision d'une institution publique d'aller en appel d'offres. En fait, plus souvent qu'autrement, 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.

²⁰ John Howard GOMERY, Rétablir l'imputabilité – Recommandations, Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 2006, 265p., p.190.

Bien que ces communications soient légitimes, la pratique du lobbyisme sans encadrement peut créer un contexte propice aux dérapages.

Depuis 2011, la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction a révélé certains moyens illicites utilisés dans le but d'influencer les décideurs publics, plus particulièrement au regard de l'octroi de contrats. Ces situations réfèrent davantage à des infractions criminelles, tels le trafic d'influence, la fraude, la malversation ou la corruption, mais elles démontrent également que malgré un encadrement législatif, les activités d'influence sont propices aux dérapages lorsqu'on ne met pas en place des mesures pour identifier les zones à risques et que l'on ne s'assure pas auprès des personnes susceptibles de faire l'objet d'activités de lobbyisme que les règles soient suivies.

Au niveau international, l'Organisation de coopération et de développement économiques (l'OCDE) a publié un rapport en 2011 concernant l'encadrement législatif des activités de lobbyisme²¹. Ce rapport mentionne que les principaux objectifs des lois en vigueur sur la pratique du lobbyisme sont la transparence, l'intégrité et l'efficacité :

« La transparence et l'intégrité sont étroitement liées. Dans une démocratie, le respect des institutions publiques dépend en large mesure du fait que les citoyens sont convaincus que leur gouvernement leur appartient bien et qu'il n'est pas la chasse gardée de ceux qui peuvent payer pour y avoir accès. Par conséquent, les responsables des politiques doivent garder à l'esprit l'égalité d'accès aux pouvoirs publics, promouvoir des normes éthiques exemplaires dans la vie publique et résister à l'exercice d'influence abusive.²² »

Transparency International, un organisme international de lutte contre la corruption, a également publié un rapport en 2012 à la suite d'une étude sur les mesures adoptées pour enrayer la corruption dans 25 pays de l'Europe. Ce rapport mentionne que les problèmes d'influence induite apparaissent lorsque le lobbying n'est pas réglementé et que les communications ne sont pas effectuées dans la transparence²³.

Aussi, la Banque mondiale a publié en 2000 un rapport dans lequel elle soumet des stratégies permettant de diminuer la corruption²⁴. Parmi les pistes de solution mises de l'avant, on souligne une plus grande imputabilité des leaders politiques par la transparence de leurs processus décisionnels, mais aussi celle du lobbyisme effectué pour influencer la prise de décision.

Outre les bénéfices pour le public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions publiques, il est reconnu que la transparence des communications d'influence est l'un des moyens à privilégier pour enrayer les abus et contrer les écarts de conduite au plan éthique de même que les gestes criminels. Elle incite les titulaires de charges publiques à davantage d'intégrité dans leur processus décisionnel.

²¹ OCDE, Lobbying, pouvoirs publics et confiance, Volume 1 : Quel cadre législatif pour plus de transparence?, Éditions OCDE, 2011, 185 pages, < <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/4209192e.pdf> >.

²² Idem., p. 50.

²³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, «Money, corruption, power: corruption risks in Europe», 2012, p.27.

²⁴ MONDIAL BANK, Anticorruption in Transition – A Contribution to the Policy Debate, Washington, September 2000, 131 p., aux p. 40 et 41.

2.3 LE LOBBYISME ET LES ACTIVITÉS POLITIQUES

Plusieurs témoignages rendus devant la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction permettent d'établir des liens entre les contributions financières d'une entreprise à un parti politique et l'obtention de contrats publics ou de subventions. Peu importe le stratagème utilisé, le financement des partis politiques a servi de moyen d'influence auprès de décideurs publics.

Au-delà des gestes illégaux, il importe de mettre en perspective les actions des personnes qui effectuent des communications d'influence et les activités de financement, de considérer les risques que cela représente et de voir comment minimiser ces risques. Les questions d'impartialité et de conflit d'intérêts sont au cœur de cette problématique.

2.3.1 Les activités politiques et l'apparence de partialité dans la prise de décision du titulaire d'une charge publique

Déjà en 2000, dans son rapport Anticorruption in Transition²⁵, la Banque mondiale abordait les liens entre le financement des partis politiques et l'obtention d'avantages impropres pour les entreprises :

« Experience worldwide shows the immense difficulties of installing an effective system of party funding that will not be open to abuse. Many countries have experienced malpractice in public procurement that provided kickbacks for party funding, as well as a plethora of other improper channels involving state-owned enterprises, privatization, and the leverage afforded by appointments and control rights at all levels of government. »

L'article 8 du Code de déontologie des lobbyistes²⁶ fédéral prévoit clairement que ceux-ci doivent éviter de placer les titulaires d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts en proposant ou en prenant toute action qui constituerait une influence répréhensible sur ces titulaires.

La commissaire fédérale au lobbying a analysé l'application de cette règle dans le cas où un lobbyiste prend part à une activité politique²⁷. Elle illustre son propos avec trois situations où un lobbyiste interagit avec un titulaire d'une charge publique dans le cadre d'activités de lobbying et participe à des activités politiques :

- « - en votant lors d'élections, en posant une affiche sur son terrain, en achetant un billet pour un événement de collecte de fonds ou en participant au financement d'une campagne électorale dans les limites établies par la Loi, le lobbyiste n'enfreindrait pas l'article 8;
- en étant membre de l'association de circonscription du titulaire d'une charge publique ou en participant de façon limitée à la campagne électorale de celui-ci, le

²⁵ Précité, note 24.

²⁶ COMMISSARIAT AU LOBBYING DU CANADA, « Code de déontologie des lobbyistes », <http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00014.html>.

²⁷ COMMISSARIAT AU LOBBYING DU CANADA, « Clarifications concernant les activités politiques dans le contexte de la Règle 8 », 2012; <<http://www.ic.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00151.html>>.

lobbyiste risque davantage de créer l'apparence de conflit d'intérêts et augmente le potentiel d'infraction à l'article 8;

- en participant au conseil d'administration de l'association de circonscription du titulaire d'une charge publique, en organisant une activité de financement à son profit ou au profit de son association de circonscription, ou en présidant une campagne en vue de son élection, le lobbyiste risque sérieusement d'enfreindre l'article 8. »

S'harmonisant avec l'interprétation donnée à la règle 8, la Loi fédérale sur les conflits d'intérêts prévoit, à l'article 16, qu'un titulaire d'une charge publique ne peut solliciter personnellement des fonds d'une personne ou d'un organisme si l'exercice d'une telle activité le place en situation de conflit d'intérêts. À ce sujet, le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Parlement du Canada a émis une directive²⁸ avisant notamment les titulaires de charges publiques de ne pas :

- « - Solliciter des fonds auprès d'une entreprise ou d'un organisme avec qui le titulaire de charge publique, son bureau ou son ministère a eu des rapports officiels ou prévoit en avoir;
- solliciter ou accepter des fonds d'une personne ou d'un organisme qui a déjà exercé ou qui exercera probablement des activités de lobbying auprès des titulaires de charge publique ou auprès de leur bureau, leur ministère ou leur comité. »

À Toronto, une controverse entourant le processus d'approvisionnement de la Ville a mené à une commission d'enquête. La juge Denise Bellamy a publié son rapport en 2005. Elle y a émis 32 recommandations relatives aux activités de lobbying, dont :

- « 109. Outside of City procurement processes, ethically appropriate lobbying is permitted. However, at no time should lobbying take the form of entertainment or the bestowing of gifts, meals, trips, entertainment, or favours of any kind on staff or councillors.
- 113. Professional lobbyists should not engage in any type of political fundraising for candidates or councillors they lobby, beyond making their own donations.
- 115. The City should maintain a clear distinction between lobbying and charitable events.²⁹ »

Le Council Member-Organized Community Events Policy³⁰ de Toronto permet les dons lors des événements communautaires des membres du conseil de ville qui ont lieu à une date précise ou à une série de dates, si ceux-ci n'excèdent pas 10 000 \$ par année, et ce, qu'il y ait un ou plusieurs événements. Toutefois, cette même politique interdit aux membres du Conseil ou à un tiers agissant pour lui de solliciter ou d'accepter tout support, monétaire ou autre, d'une personne inscrite comme lobbyiste au registre de la Ville, de l'un de ses clients,

²⁸ COMMISSARIAT AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS ET À L'ÉTHIQUE DU PARLEMENT DU CANADA, « La sollicitation de fonds et la Loi sur les conflits d'intérêts », directive – Loi sur les conflits d'intérêts, mise à jour en janvier 2014; <<http://ciec-ccie.parl.gc.ca/Documents/French/Titulaires%20de%20charge%20publique/.Directives%20et%20Avis%20d%27information/Directive%20-%20Sollicitation%20de%20fonds.pdf>>.

²⁹ Juge Denise E. BELLAMY, Commissaire, Toronto Computer Leasing Inquiry/Toronto External Contracts Inquiry, rapport, Volume 2 : Good Government, 2005, chapitre IV, pp. 79 à 96, aux pages 86 à 89.

³⁰ VILLE DE TORONTO, Council Member-Organized Community Events Policy; <<http://www1.toronto.ca/City%20of%20Toronto/Integrity%20Commissioner/Shared%20Content/Files/council-member-organized-community-events-policy.pdf>>.

de l'un de ses employés ou encore d'un promoteur ayant « any pending planning, conversion, demolition or sign variance application ».

Le Commissaire aux conflits d'intérêts, le Registraire des lobbyistes et le Greffier de la Ville de Toronto ont émis un bulletin d'interprétation³¹ précisant qu'avant d'accepter un don, le membre du Conseil doit vérifier auprès de l'Office du Registre des Lobbyistes si le donateur est ou n'est pas inscrit au registre. Ce bulletin aborde également les activités organisées par la Ville soit conjointement, soit avec le support de commanditaires. Il y est précisé qu'un lobbyiste peut commanditer ou faire un don pour de tels événements, dans le respect du Code de déontologie des lobbyistes et du City's Policy on Donations to the City for Community Benefits³². Un membre du Conseil peut participer à un tel événement, mais il ne peut inviter un lobbyiste à y participer. Finalement, un lobbyiste peut commanditer un événement privé auquel un membre du Conseil est invité. Toutefois, le membre ne peut recevoir de don d'un lobbyiste ni inviter un lobbyiste à commanditer l'événement.

Afin de permettre, à tout le moins, que les liens de proximité et les possibles conflits d'intérêts soient mis en lumière, l'auteur A. Paul Pross a recommandé, dans le cadre de la Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires, que la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes « soit modifiée pour exiger la divulgation des postes occupés dans les partis politiques dans le cadre de campagnes électorales, de courses à l'investiture et de courses à la direction, ainsi que dans les organisations locales, régionales, provinciales et nationales des partis politiques »³³.

2.3.2 L'importance d'avoir des règles claires en pareille matière

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme ne contient aucune disposition spécifique au regard de la relation entre le lobbyisme et les activités politiques par les entreprises, les organisations ou les lobbyistes-conseils effectuées auprès des titulaires de charges publiques. De plus, les règles d'encadrement ne contiennent pas de disposition expresse interdisant aux lobbyistes de placer les titulaires de charges publiques en situation de conflit d'intérêts. L'article 9 du Code de déontologie des lobbyistes prévoit simplement qu'ils ne doivent pas inciter les titulaires de charges publiques à contrevenir aux normes de conduite qui leur sont applicables.

Afin de guider les principaux acteurs en matière d'influence, il est nécessaire d'adopter des règles précises relativement aux activités politiques des lobbyistes qui pourraient s'inspirer de celles du fédéral ou de la Ville de Toronto.

Étant donné que ces questions touchent l'éthique et les conflits d'intérêts, le commissaire au lobbyisme examine présentement la possibilité que des modifications au Code de déontologie des lobbyistes soient apportées pour imposer certaines règles aux lobbyistes au

³¹ INTEGRITY COMMISSIONER, LOBBYIST REGISTRAR, CITY CLERK, Lobbying and Donations to Council Member-Organized Community Events, Joint Interpretation Bulletin, June 2011; <<http://www1.toronto.ca/City%20of%20Toronto/Integrity%20Commissioner/Shared%20Content/Files/donations-to-council-member-organized-community-events.pdf>>.

³² VILLE DE TORONTO, Donations to the City of Toronto For Community Benefits Policy; <http://www1.toronto.ca/city_of_toronto/toronto_office_of_partnerships/files/pdf/donation_policy.pdf>.

³³ A. PAUL PROSS, « la loi sur l'enregistrement des lobbyistes : application et efficacité », dans, rétablir l'imputabilité – études : Volume 2 – la fonction publique et la transparence, commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires, 2006, à la page 250.

regard des activités politiques. En complémentarité, il serait aussi pertinent que soit envisagée l'adoption de règles précises en la matière pour les titulaires de charges publiques.

Une chose est sûre, les modifications apportées récemment à la Loi électorale qui ont imposé des limites au financement politique au niveau provincial ont eu un impact positif à l'égard de la relation pouvant exister entre les entreprises, les lobbyistes et les titulaires de charges publiques. Il est important que des modifications soient également apportées au niveau municipal. Il est cependant important, comme cela a été fait au niveau provincial, que le manque à gagner résultant de l'imposition de limites de financement soit compensé par un plus grand financement public.

PARTIE 3. LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE DANS LES COMMUNICATIONS D'INFLUENCE – DES ÉLÉMENTS DE SOLUTION POUR AIDER À PRÉVENIR LA COLLUSION ET LA CORRUPTION DANS L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS

En mai 2012, le commissaire au lobbying déposait à l'Assemblée nationale un rapport proposant plusieurs modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying³⁴ afin d'assurer une meilleure atteinte des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbying. L'expérience acquise au cours des dix premières années de mise en œuvre de cette importante loi, qui n'a fait l'objet d'aucun amendement depuis son adoption³⁵, a permis au commissaire d'en identifier les lacunes et les difficultés d'application. Un extrait du communiqué de presse émis en 2012 et relatant les principales modifications suggérées se trouve à l'annexe 8.

Le commissaire au lobbying estime pertinent de porter à l'attention de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction certains des changements législatifs qu'il propose et des pistes de solutions qui sont susceptibles de contribuer à une plus grande transparence et à des pratiques plus saines en matière de lobbying et, par voie de conséquence, à minimiser les risques de dérapage dans l'octroi et la gestion des contrats publics.

3.1 LE RESPECT DES RÈGLES POUR DIMINUER LES RISQUES DE DÉRAPAGE ET FAVORISER LA LIBRE CONCURRENCE

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying est en quelque sorte une loi d'accès à l'information qui favorise notamment la transparence des communications d'influence faites auprès des titulaires de charges publiques. Le registre des lobbyistes permet ainsi :

- de rendre accessible à toute personne l'information relative à l'activité de lobbying exercée (par qui, auprès de qui, pour quel objet et pour le compte de quelle entreprise, organisation ou client);
- de favoriser la concurrence d'autres entreprises ou organisations qui peuvent présenter leurs produits, services, solutions ou positions et possiblement entraîner une baisse des coûts pour les institutions publiques;
- de décourager la collusion et la corruption;
- de faciliter l'intervention en temps utile des citoyens auprès des décideurs publics;
- de contribuer à préserver la confiance du public dans les institutions publiques et les personnes qui y œuvrent.

L'adhésion et le respect des règles applicables sont les véritables enjeux pour éviter que l'on remette en question, sur la place publique, l'intégrité des processus décisionnels ou encore les décisions elles-mêmes. Pour atteindre pleinement les objectifs de la Loi, la manière de voir les choses doit être changée en faveur de plus de transparence.

³⁴ COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying, 2012.

³⁵ À l'exception d'un amendement mineur à son article 4 (3^e) et de l'ajout de son article 34.1.

3.1.1 Le rôle des titulaires de charges publiques et la gestion des communications d'influence dans les institutions publiques

Comme nous l'avons mentionné précédemment, 96 % des titulaires de charges publiques estimaient en 2012 avoir un rôle à jouer dans le respect de la Loi alors que seulement 27 % indiquaient avoir déjà invité un lobbyiste à déclarer ses activités de lobbyisme au registre.

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

Les titulaires de charges publiques doivent être non seulement en mesure de reconnaître les communications d'influence visées par la Loi, mais également de veiller à ce que les lobbyistes respectent leur obligation de s'inscrire au registre. Même s'il est implicite, ce rôle est déjà le leur et la Loi devrait plus explicitement le reconnaître.

La Ville de Toronto interdit quant à elle formellement à ses élus de traiter avec un lobbyiste non inscrit au registre des lobbyistes³⁶ et cela donne d'excellents résultats.

En adoptant la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux³⁷, en mars 2010, l'Assemblée nationale a confirmé le rôle qui incombe aux titulaires de charges publiques. Cette dernière loi a imposé à toutes les municipalités du Québec l'obligation de se doter d'une politique de gestion contractuelle comprenant, entre autres, des mesures visant à assurer le respect des dispositions de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Malgré quelques avancées intéressantes, plusieurs municipalités ont décidé de ne prévoir dans leur politique aucune mesure concrète et proactive de la part des membres de leur conseil et de leurs employés. Il subsiste donc toujours un bon nombre de titulaires de charges publiques œuvrant au sein des institutions municipales qui continuent de prétendre qu'ils n'ont aucun rôle à jouer à l'égard de la Loi.

Afin d'éviter le déni de responsabilité et de s'assurer que les titulaires de charges publiques assument pleinement le rôle qui leur est dévolu dans l'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, le commissaire croit qu'il est primordial que le rôle des titulaires de charges publiques soit reconnu spécifiquement dans la Loi. C'est un élément essentiel et déterminant pour l'atteinte des objectifs de la Loi.

Outre un rôle précisé dans la Loi et des mesures concrètes et appliquées par les titulaires de charges publiques pour assurer la transparence et la saine pratique des activités de lobbyisme, un volet sur le lobbyisme et son encadrement devrait faire partie intégrante des formations à l'intention des élus et du personnel des ministères, des organismes et des municipalités.

Les témoignages à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction ont fait ressortir la nécessité pour les institutions

³⁶ Code of conduct for members of Council, <www.toronto.ca/city_council/pdf/members_code_conduct.pdf>.

³⁷ L.Q. 2010, chapitre 1.

publiques d'intégrer une gestion proactive des communications d'influence susceptibles de s'effectuer dans leur environnement ainsi que de veiller à l'application des règles dont elles se dotent et ce, afin de diminuer les risques de dérapage.

D'ailleurs, une étude précitée effectuée par la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires faisait état de la perception du lobbyisme par les titulaires de charges publiques en 2012. Pour une majorité d'entre eux, (70 %), cette activité était considérée comme une activité qui comporte un risque éventuel. Cette perception du risque accolée aux activités de lobbyisme présentait une baisse de 8 % par rapport aux résultats de l'étude menée en 2006.³⁸

Pour bien gérer les communications d'influence, les institutions publiques devraient dresser un portrait de la situation à l'égard des communications d'influence et des moyens pour en assurer la gestion. Il s'agit d'effectuer en quelque sorte une évaluation des risques et des vulnérabilités afin de s'assurer d'agir là où cela compte. Une démarche en trois étapes est proposée.

Tout d'abord, établir la situation de l'organisme public en matière de communication d'influence en repérant les dossiers sensibles, en identifiant les personnes susceptibles d'effectuer des communications d'influence et les intérêts qu'elles représentent au regard des dossiers retenus, en identifiant les membres du personnel qui pourraient faire l'objet des communications d'influence et en vérifiant l'état des inscriptions au registre.

Ensuite, assurer la formation des titulaires de charges publiques concernés et leur rappeler leurs responsabilités compte tenu de la proximité entre les titulaires de charges publiques et les entreprises résultant des activités de lobbyisme, cette formation devrait être jumelée à une formation en matière d'éthique organisationnelle.

Finalement, conserver au dossier toute communication écrite d'un lobbyiste et y consigner par écrit toute communication orale.

3.1.2 Le montant minimal des amendes plus élevé

Une personne qui contrevient aux dispositions de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme commet une infraction et est passible d'une amende de 500 \$ à 25 000 \$. À ce jour, une seule amende a excédé 500 \$.

Visiblement, cela ne permet pas d'obtenir l'effet d'exemplarité recherché par l'imposition d'une sanction pénale et ne dissuadera pas les lobbyistes délinquants de contrevénir à la Loi. En sachant qu'une simple amende de 500 \$ risque de leur être imposée, certains entrepreneurs qui tentent d'obtenir d'une institution publique un contrat de construction de plusieurs millions de dollars préféreront peut-être garder secrètes leurs tractations pour se voir accorder ledit contrat, en négligeant de s'inscrire au registre des lobbyistes.

Une sanction trop faible peut laisser croire aux lobbyistes, aux titulaires de charges publiques ou à la population en général qu'une infraction à la Loi n'est pas grave. Encore une fois, la confiance qu'ils portent envers leurs institutions publiques peut en souffrir.

³⁸ Précité, note 19, p.15

Un constat similaire a été fait à l'égard de la Loi électorale québécoise. Une sanction qui n'a pas de commune mesure avec le geste posé ne peut produire l'effet dissuasif recherché.

Le montant minimal exigible à la suite de la contravention d'une disposition de la Loi ou du Code devrait donc être revu à la hausse, à tout le moins pour les manquements plus importants.

3.1.3 L'incitation à contrevenir à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

Dans certains dossiers, le commissaire au lobbyisme a constaté que ce sont parfois les autorités d'une entreprise qui ne désiraient pas qu'une inscription soit portée au registre des lobbyistes.

Comme la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme ne compte aucune disposition permettant de sanctionner le fait pour une personne d'inciter un lobbyiste à contrevenir à la Loi, notamment en ne s'inscrivant pas au registre ou, s'il y a inscription, en ne déclarant pas certaines informations exigées.

Manifestement, un tel comportement représente un acte répréhensible qui devrait pouvoir être sanctionné en vertu de la Loi, surtout si la personne qui en est l'auteur est en situation d'autorité par rapport au lobbyiste.

Des articles prévoyant une sanction similaire existent déjà dans plusieurs lois québécoises, notamment la Loi sur la qualité de l'environnement³⁹, la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles⁴⁰, la Loi sur la protection de la jeunesse⁴¹ et la Loi sur le tabac⁴².

3.1.4 Les délais de prescription

Le délai de prescription au pénal pour les manquements à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme est d'un an à compter de la date de la perpétration de l'infraction. Ce délai de prescription est indéniablement trop court. Il rend le mécanisme de sanctions pénales inefficace.

Plus de 60 % des manquements constatés à la Loi sont prescrits au moment où ils sont constatés, la connaissance de la perpétration d'une infraction à la Loi intervenant généralement plusieurs mois après sa commission, alors que dans certains cas, le délai de prescription est écoulé.

Au niveau fédéral, la brièveté du délai de prescription pour entamer des poursuites a été soulevée par la Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires⁴³, de sorte que la Loi sur le lobbying⁴⁴ prévoit maintenant un délai de

³⁹ Chapitre Q-2, article 109.2.

⁴⁰ Chapitre A-13.1.1, article 129.

⁴¹ Chapitre P-34.1, article 135.2.1.

⁴² Chapitre T-0.01, article 57.2.

⁴³ Précité note 20, pp.191-192 : « Recommandation 15 :

[...] Le délai de prescription pour mener des enquêtes et tenter des poursuites devrait être porté de deux ans à cinq ans à partir du moment où le Directeur des lobbyistes prend connaissance d'une infraction à la Loi. »

⁴⁴ Précité note 1.

prescription de cinq ans à partir de la connaissance par le commissaire au lobbying des éléments constitutifs de l'infraction. Toutefois, aucune poursuite ne peut être intentée plus de dix ans après la date de la perpétration de l'infraction.

Au Québec, plusieurs lois prévoient des délais de prescription particuliers, comme l'y autorise l'article 14 du Code de procédure pénale. C'est le cas notamment de la Loi électorale⁴⁵, de la Loi sur les entreprises de services monétaires⁴⁶ et de la Loi sur les instruments dérivés⁴⁷ pour ne nommer que quelques-unes de celles-ci.

3.1.5 Le pouvoir pour le commissaire au lobbyisme de prendre ses propres poursuites pénales

Tout en reconnaissant que les efforts déployés pour assurer le respect de la Loi ne doivent pas se limiter aux seules poursuites pénales, il faut néanmoins admettre que ces dernières demeurent parfois l'unique option envisageable lorsqu'un lobbyiste refuse obstinément de respecter ses obligations. En ce sens, les poursuites pénales peuvent jouer un rôle significatif dans la mise en œuvre de la Loi et du Code de déontologie.

Bien que le commissaire au lobbyisme puisse mener des enquêtes lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à la Loi, celle-ci ne l'autorise toutefois pas à prendre ses propres poursuites.

L'encadrement juridique des activités de lobbyisme est un domaine de droit spécialisé. Le Commissaire est la seule entité ayant été habilitée à donner des avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la Loi ou du Code de déontologie⁴⁸. Il lui appartient de constater, après enquête, s'il y a eu manquement ou non à l'un ou l'autre de ces textes, à la lumière des faits qui sont portés à sa connaissance.

Plusieurs autres organismes du Québec disposent du pouvoir de prendre leurs propres poursuites pour une infraction à une loi qu'ils sont chargés d'administrer. C'est le cas notamment de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, de l'Autorité des marchés financiers, du Barreau du Québec, du Conseil des appellations réservées et des termes valorisants, de l'Agence du revenu du Québec, de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, de la Commission de l'équité salariale et, sur la scène municipale, des municipalités ainsi que de diverses autorités municipales ou supra-municipales.

Tout comme ces organismes et aussi comme le directeur général des élections, une autre personne désignée par l'Assemblée nationale, le commissaire au lobbyisme devrait pouvoir prendre ses propres poursuites. Cette autonomie et cette indépendance lui permettraient de disposer de tous les pouvoirs nécessaires pour assumer pleinement le mandat de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme que lui a confié le législateur de façon exclusive.

⁴⁵ Chapitre E-3.3, article 569.

⁴⁶ Chapitre E-12.000001, article 74.

⁴⁷ Chapitre I-14.01, article 169.

⁴⁸ Sous réserve des questions qui sont de la compétence de la conservatrice du registre des lobbyistes en application de l'article 22.

3.1.6 Le transfert au commissaire au lobbyisme de la responsabilité du registre

Au moment de l'adoption de la Loi, les responsabilités qui y sont prévues ont été confiées à deux entités distinctes⁴⁹. La responsabilité d'interpréter et d'appliquer la Loi ainsi que celle d'assurer la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme ont été confiées au commissaire au lobbyisme. La responsabilité de tenir le registre des lobbyistes a quant à elle été confiée à l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers à titre de conservateur du registre des lobbyistes. La nécessité de mettre très rapidement en place un registre fonctionnel a conditionné à l'époque ce partage de responsabilités.

Force est de constater que même s'ils sont complémentaires, les rôles très différents assumés par deux entités distinctes qui poursuivent des objectifs qui leur sont propres conduisent à des situations qui ne sont pas en parfaite cohérence.

À l'exception de Terre-Neuve-et-Labrador, les autres lois encadrant le lobbyisme confient l'ensemble de ces responsabilités à une seule et unique entité.

Le rapatriement du registre permettrait au commissaire au lobbyisme de pouvoir exercer son rôle de surveillance et de contrôle avec une plus grande efficacité en disposant plus rapidement d'une information plus complète et en ayant la possibilité d'exploiter directement les données du registre avec les outils appropriés.

3.1.7 Le rôle et les ressources du Commissaire au lobbyisme

Le Commissaire au lobbyisme du Québec a un rôle important à jouer pour s'assurer que la Loi soit appliquée et que les objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme visés par la Loi soient pleinement atteints.

Son mandat est vaste et complexe. L'institution dispose de ressources en nombre limité et les moyens prévus à la Loi pour qu'il s'acquitte pleinement de son mandat sont, il faut le dire, insuffisants, tenant compte du grand nombre de décisions et d'organismes visés par la Loi. En effet, la Loi s'applique aux activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques travaillant dans les institutions parlementaires, dans quelque 300 ministères, entreprises et organismes du gouvernement québécois ainsi que dans plus de 2 200 municipalités et organismes municipaux et supramunicipaux.

Outre son vaste champ d'application, la Loi couvre également un large éventail de décisions. Elle s'étend notamment aux décisions relatives à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet d'une proposition législative ou réglementaire ou d'une résolution. Elle s'applique aussi à bon nombre d'actes administratifs, comme les décisions relatives aux orientations, programmes et plans d'action; les décisions relatives au processus de délivrance de permis, de certificats et autres autorisations; les décisions relatives au processus d'attribution de contrats, de subventions ou d'autres avantages pécuniaires; ainsi que les décisions relatives à la nomination d'administrateurs publics.

Le contexte budgétaire est difficile, mais on ne pourra pas indéfiniment faire l'économie de mettre à sa disposition les ressources financières suffisantes pour relever les défis que pose l'accomplissement de son mandat. Bien qu'indirect et difficile à évaluer, l'impact de son

⁴⁹ Cette structure est calquée sur le modèle prévu à la Loi fédérale de l'époque alors composé d'un directeur de l'enregistrement relevant du registraire général du Canada.

action sur les finances publiques ne peut être que positif, sans compter les bénéfices directs d'une administration plus ouverte qui favorise davantage la participation citoyenne.

3.2 AUTRES MESURES POUR FAVORISER UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME ET FAIRE OBSTACLE AUX RISQUES DE DÉRAPAGE

3.2.1 Le resserrement des règles d'après-mandat et le phénomène des portes tournantes

La commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction a mis en lumière plusieurs situations d'élus ou de fonctionnaires qui, après avoir quitté leur charge publique, ont été recrutés à titre de lobbyistes par diverses entreprises privées, compte tenu de leur expertise et de leur connaissance intime de plusieurs dossiers, des principaux rouages de l'État et des personnes qui le composent, afin de faire avancer leurs intérêts.

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme impose déjà certaines restrictions quant à l'exercice d'activités de lobbyisme par les titulaires de charges publiques qui cessent d'exercer leurs fonctions. C'est ce que l'on appelle les règles d'après-mandat.

Elles visent à prévenir qu'un ancien titulaire d'une charge publique devenu lobbyiste jouisse d'une situation privilégiée en raison de sa connaissance des personnes qui exercent des fonctions publiques, des liens hiérarchiques qui existaient entre lui et ces personnes ou encore de problématiques ou de situations particulières dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions et qui n'ont pas été rendus publics.

Certaines restrictions s'appliquent, sans limites de temps, à l'ensemble des anciens titulaires de charges publiques. Ainsi, il est interdit à ces personnes de divulguer des renseignements confidentiels et de donner des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public et obtenus dans le cadre de leurs fonctions, ou encore de tirer un avantage indu de la charge occupée antérieurement ou d'agir relativement à une opération particulière à laquelle ils ont participé dans le cadre de leurs fonctions.

D'autres restrictions, portant sur l'exercice même d'activités de lobbyisme, ne visent que certains anciens titulaires ayant occupé une haute charge publique (membre du Conseil exécutif ou député autorisé à siéger au Conseil des ministres, sous-ministre, maire, président d'arrondissement, directeur général ou secrétaire général d'une municipalité, etc.).

Il subsiste plusieurs personnes, ayant pourtant occupé des fonctions stratégiques au sein d'une institution publique, qui ne se voient imposer aucune restriction relativement aux activités de lobbyisme, plus particulièrement les députés, les membres du personnel d'encadrement de ministères et d'organismes gouvernementaux et municipaux ainsi que les conseillers municipaux.

Le commissaire considère que ces personnes devraient elles aussi être visées par l'interdiction de faire des activités de lobbyisme auprès de la même institution que celle pour laquelle elles ont été titulaires d'une charge publique.

Afin de contrer les conflits d'intérêt ou l'apparence de conflits susceptibles d'affecter la confiance du public dans les institutions, il apparaît également nécessaire de s'intéresser au

phénomène inverse, soit le lobbyiste qui devient titulaire d'une charge publique dans une institution auprès de laquelle il exerçait des activités de lobbyisme. Le commissaire au lobbyisme considère qu'il faudrait également imposer une période de transition à ces personnes.

3.2.2 L'inscription et le bilan des activités de lobbyisme

La Loi accorde actuellement au lobbyiste-conseil une période maximale de 30 jours suivant le début de ses activités pour s'inscrire au registre, alors que pour le lobbyiste d'entreprise et le lobbyiste d'organisation ce délai est de 60 jours.

Ces délais d'inscription, en créant un décalage important entre le moment où les activités de lobbyisme s'exercent et celui où elles apparaissent au registre, vont à l'encontre du droit fondamental du public de savoir en temps opportun qui effectue des communications d'influence auprès des institutions publiques.

Pour assurer la transparence et la saine pratique des activités de lobbyisme, il est primordial que le registre des lobbyistes fournisse en tout temps à la personne qui le consulte une photographie des activités de lobbyisme ayant réellement cours auprès d'une institution publique. Par conséquent, la Loi devrait obliger une inscription au registre préalable à l'exercice d'une activité de lobbyisme. Le fait de rendre publique les activités de lobbyisme permet aux institutions publiques d'avoir un meilleur éclairage possible avant de se prononcer sur un sujet précis, en offrant l'opportunité à d'autres intervenants intéressés de faire valoir leur point de vue et, en conséquence, favoriser une plus grande concurrence.

La Ville de Toronto, avec les règles dont elle s'est dotée, démontre que l'inscription préalable des activités de lobbyisme est possible. Le Code municipal de la Ville de Toronto⁵⁰ prévoit, comme le recommandait la Juge Bellamy dans son rapport de 2005⁵¹, que les lobbyistes ne peuvent entreprendre aucune activité de lobbyisme s'ils ne sont pas inscrits auprès du registraire des lobbyistes. Une telle obligation préalable permet au titulaire d'une charge publique de savoir, en temps réel, si la personne qui tente de l'influencer respecte le Code municipal de la Ville.

De plus, pour permettre de disposer d'un portrait clair des activités de lobbyisme réalisées, le commissaire au lobbyisme est d'avis qu'une obligation, pour les lobbyistes, de produire après coup un bilan des activités de lobbyisme réalisées devrait être introduite. De tels bilans existent déjà en vertu de la Loi fédérale, de celle de la Colombie-Britannique et du Code municipal de Toronto.

3.2.3 L'interdiction du lobbyisme lorsqu'un appel d'offres public est lancé

Actuellement, une communication avec un titulaire d'une charge publique faite en vue d'influencer ou susceptible d'influencer une décision portant sur l'attribution d'un contrat, autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public, est une activité de lobbyisme visée par la Loi. C'est donc dire qu'un lobbyiste devra inscrire au registre des lobbyistes les activités de lobbyisme faites pour l'attribution d'un contrat dans le cadre d'un appel d'offres sur invitation, négocié de gré à gré ainsi que les communications faites antérieurement ou

⁵⁰ Toronto municipal Code, c. 140, « lobbying »; <www.toronto.ca/legdocs/municode/1184_140.pdf>.

⁵¹ Précité, note 29, recommandation 118, p.92.

parallèlement (en dehors du cadre prévu à l'appel d'offres ou dans la politique de gestion contractuelle) à un appel d'offres public, tels les communications faites en vue de faire modifier le contenu de l'appel d'offres, les critères d'admissibilité, etc.

Or, c'est d'ailleurs pour mettre les appels d'offres à l'abri de l'influence que l'Assemblée nationale a adopté, en 2010, la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux⁵². Cette loi, rappelons-le, avait comme objectifs de mettre en place des mesures visant à éviter les communications d'influence après le dépôt d'un appel d'offres et de mettre à l'abri les comités de sélection de toute tentative d'influence.

Dans cet esprit, le commissaire au lobbying estime que la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying devrait interdire spécifiquement l'exercice d'activités de lobbying entre le moment où l'appel d'offres public est affiché et celui où le contrat est accordé. D'ailleurs, un certain nombre de politiques de gestion contractuelle adoptées par les municipalités prévoient déjà qu'il est interdit d'effectuer des activités de lobbying pendant cette période.

3.2.4 La transparence relativement à certains manquements

L'atteinte de la meilleure transparence implique que les citoyens aient accès non seulement aux activités de lobbying déclarées, mais également à celles qui auraient dû l'être.

En ne déclarant pas au registre les informations exigées par la Loi, les lobbyistes contreviennent à celle-ci et privent le public de son droit de savoir qui cherche à influencer les décisions des titulaires de charges publiques. Il serait donc logique que le commissaire au lobbying puisse suppléer à ces manquements en divulguant ce qui aurait dû l'être. La Loi ne prévoit aucune disposition permettant au commissaire de rendre publics certains renseignements susceptibles d'intéresser les citoyens.

Cette situation est plutôt paradoxale eu égard à l'objectif de transparence recherché par le législateur. Sans aucun outil permettant la diffusion de ces informations, cet objectif devient plus difficile à rencontrer.

Plusieurs juridictions canadiennes prévoient la publication des résultats des enquêtes qui sont menées. En Colombie-Britannique, en Alberta et en Saskatchewan, les rapports d'enquête sont déposés à l'Assemblée législative. De plus, dans ces juridictions, le registraire a le pouvoir d'imposer des sanctions pécuniaires administratives. Au fédéral, le commissaire au lobbying dépose un rapport à la Chambre des communes ainsi qu'au Sénat. À Toronto, le rapport de la registraire est déposé au conseil de villes.

Dans le même ordre d'idées, les sanctions pénales et les mesures disciplinaires devraient faire l'objet d'une publication automatique au registre des lobbyistes.

La publication de ces informations permettrait d'assurer l'exemplarité des sanctions imposées.

⁵² 2010, chapitre 1.

RECOMMANDATIONS

Le Commissaire au lobbyisme estime qu'il est nécessaire de mettre en place des mesures pour assurer le respect des règles entourant les activités de lobbyisme, et ce, afin de protéger l'intégrité des processus décisionnels des institutions publiques et favoriser la libre concurrence. En conséquence, il fait les recommandations suivantes :

Rôle des titulaires de charges publiques

- Que la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme prévoit explicitement que les titulaires de charges publiques ont un rôle à jouer quant au respect de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes, notamment en ce qui a trait à l'obligation pour les lobbyistes de s'inscrire au registre des lobbyistes.

Gestion des communications d'influence et identification des risques

- Que les institutions publiques adoptent les mesures pour assurer une meilleure gestion des communications d'influence et veillent à l'application des règles dont elles se dotent.

Lobbyisme et activités politiques

- Que certaines mesures visant à créer une distance entre les activités politiques et les activités de lobbyisme soient intégrées aux règles d'encadrement du lobbyisme et aux différents codes d'éthique applicables.

Règles d'après-mandat

- Que l'interdiction d'effectuer certaines activités de lobbyisme soit étendue à des personnes qui ont occupé des fonctions stratégiques et qui ne sont pas actuellement visées, notamment le personnel d'encadrement, les députés et les conseillers municipaux.

Passage du privé au public

- Qu'une période de transition soit imposée au lobbyiste qui devient titulaire d'une charge publique dans une institution auprès de laquelle il exerçait des activités de lobbyisme.

Signalement des manquements à la Loi

- Que toute institution publique ou organisme de contrôle qui constate des manquements à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et au Code de déontologie des lobbyistes en informe le Commissaire au lobbyisme du Québec.

Pouvoirs et ressources du commissaire au lobbyisme

- Que des modifications à la Loi soient apportées afin d'accorder au Commissaire au lobbyisme plus de moyens pour qu'il puisse agir avec plus d'efficience et d'efficacité, notamment en :
 - augmentant le montant des amendes;
 - imposant une sanction pour toute incitation à contrevenir à la Loi;
 - allongeant les délais de prescription;
 - accordant au commissaire au lobbyisme le pouvoir de prendre ses propres poursuites;
 - confiant au commissaire au lobbyisme la responsabilité de la tenue du registre des lobbyistes;
 - autorisant le commissaire à diffuser l'information relative à certains manquements à la Loi et au Code de déontologie des lobbyistes.

ANNEXE 1 LES TROIS CONDITIONS D'APPLICATION DE L'OBLIGATION D'INSCRIPTION AU REGISTRE DES LOBBYISTES EN VERTU DE LA LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISTE

Pour que la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme s'applique, trois composantes doivent être réunies : un lobbyiste, un titulaire d'une charge publique et une activité de lobbyisme.

■ LE LOBBYISTE

Le lobbyiste est une personne qui, pour le compte d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation, communique avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer une prise de décision visée par la Loi. Cette communication peut se faire par écrit, par téléphone ou encore en personne. Le titre ou la fonction a peu d'importance. Dès lors que cette personne intervient auprès du titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou d'orienter une prise de décision, elle est lobbyiste.

La Loi identifie trois types de lobbyistes :

- Le lobbyiste-conseil : une personne qui exerce des activités de lobbyisme pour le compte d'autrui moyennant contrepartie;
- Le lobbyiste d'entreprise : une personne dont l'emploi ou la fonction au sein d'une entreprise à but lucratif consiste à exercer des activités de lobbyisme pour le compte de cette entreprise;
- Le lobbyiste d'organisation : une personne dont l'emploi ou la fonction consiste à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une organisation à but non lucratif constituée à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou formée de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises.⁵³

■ LE TITULAIRE D'UNE CHARGE PUBLIQUE

La Loi s'applique aux activités de lobbyisme qui s'exercent auprès des titulaires de charges publiques des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Ainsi, les titulaires de charges publiques visés sont :

- Au niveau parlementaire : les députés et leur personnel;
- Au niveau gouvernemental : les ministres, les sous-ministres, le personnel de cabinet et les employés du gouvernement et des organisations gouvernementales;
- Au niveau municipal : les maires, les préfets, les conseillers municipaux ou d'arrondissements, les présidents et autres membres d'une communauté métropolitaine, le personnel de cabinet ainsi que les employés des municipalités et des organismes municipaux et supramunicipaux.

⁵³ La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme ne fait pas cette distinction. Celle-ci est plutôt édictée par le Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (RLRQ, chapitre T-11.011, r.1) qui a été adopté par le gouvernement. Ce faisant, le champ d'application de la Loi a été limité aux seuls OBNL constitués à des fins patronales, syndicales ou professionnelles, ou dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises.

■ L'ACTIVITÉ DE LOBBYISME

Une activité de lobbyisme est une communication, orale ou écrite, avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer sa prise de décisions relativement à :

- l'élaboration, la présentation, la modification ou au rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action;
- l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation;
- l'attribution d'un contrat, autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire, ou à l'attribution d'une autre forme de prestation déterminée par règlement du gouvernement;
- la nomination d'un administrateur public au sens de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (membre d'un conseil d'administration, ou membre d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement) ou à celle de certains hauts fonctionnaires de l'État (secrétaires généraux et secrétaires du ministère du Conseil exécutif et du Secrétariat du Conseil du trésor, ainsi que les sous-ministres).

Les communications non visées

Certaines communications ne sont pas des activités de lobbyisme. C'est notamment le cas des communications faites :

- dans le cadre de procédures judiciaires ou juridictionnelles ou préalablement à de telles procédures ;
- dans le seul but de faire connaître l'existence et les caractéristiques d'un produit ou d'un service auprès d'un titulaire d'une charge publique ;
- dans le cadre de la négociation, postérieure à son attribution, des conditions d'exécution d'un contrat ;
- dans le cadre de leurs attributions, par les titulaires d'une charge publique ;
- en réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique, y compris les représentations faites dans le cadre d'appels d'offres publics émis sous l'autorité d'un tel titulaire.

ANNEXE 2 LISTE DES ENTREPRISES OU ORGANISATIONS LIÉES AU DOMAINE DE LA CONSTRUCTION QUI ONT ÉTÉ SENSIBILISÉES À LA LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME

N°	Nom de l'entité	Date de la formation
1	Superconférence sur la construction (exposition)	2004-11-24
2	Association québécoise des entrepreneurs en infrastructure	2010-03-17
3	Association québécoise des entrepreneurs en infrastructure	2010-04-29
4	Association des ingénieurs-conseils	2011-05-24
5	Association des ingénieurs-conseils	2011-05-25
6	Association des ingénieurs-conseils	2011-11-11
7	Association des ingénieurs-conseils	2011-11-17
8	Association béton Québec	2011-11-21
9	Association québécoise des entrepreneurs en infrastructure	2012-02-22
10	Inspec-Sol inc.	2012-02-26
11	Salon national des PME	2012-04-10
12	Réseau Environnement ESA	2012-04-19
13	Chambre de commerce du Montréal métropolitain	2012-04-25
14	Chambre de commerce du Montréal métropolitain et Info-Opportunités	2013-04-10
15	CIMCO Réfrigération	2013-05-02
16	SNC-Lavalin Inc.	2013-11-14
17	SNC-Lavalin Inc.	2013-11-14
18	Ordre des urbanistes du Québec	2013-11-19
19	Ordre des urbanistes du Québec	2013-11-20
20	Le Groupe S.M. Inc.	2014-01-20
21	Le Groupe S.M. Inc.	2014-01-24
22	Le Groupe S.M. Inc.	2014-01-28
23	Association de la construction du Québec	2014-01-30
24	Consumaj	2014-03-20
25	Chambre de commerce du Montréal métropolitain et Info-Opportunités	2014-04-30
26	Association des Architectes en pratique privée	2014-05-13
27	Ordre des ingénieurs du Québec	2014-05-14

ANNEXE 3 ÉTAT DES INSCRIPTIONS AU REGISTRE DES LOBBYISTES DES ENTREPRISES OU ORGANISATIONS RELIÉES À UN TÉMOIN ENTENDU DEVANT LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION⁵⁴

Nom de l'entreprise, de l'organisation ou du lobbyiste-conseil	Jamais inscrit	Inscrit ayant au moins un mandat en cours – LE OU LO	Inscrit ayant au moins un mandat en cours – LC	Inscrit - Client d'un LC
1. OHL Construction Canada inc.	X			
2. Tecslut	X			
3. WSP Canada inc. (anciennement Génivar)	X			
4. Maskimo	X			
5. Ordre des ingénieurs du Québec		X (LO) (D.I. : 2013-02-21)		X (en cours)
6. Métal Pole-lite inc.	X			
7. Pavages Maska inc.	X			
8. Construction DJL inc.	X			
9. Sintra inc.		X (LE) (D.I. : 2013-06-10)		
10. France Joints inc.	X			
11. Couillard Construction Ltée	X			
12. FTQ Construction	X			
13. Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) ⁵⁵				
14. Fernand Gilbert Ltée	X			
15. Paul Pednault inc.	X			
16. Conseil provincial (International) (Corporation du conseil provincial du Québec des métiers de la construction)	X			X (en cours)
17. Construction J. & R. Savard Ltée	X			
18. Bauer Fondations Canada inc.	X			X
19. Ganotec inc.	X			
20. Fonds immobilier de solidarité FTQ I, S.E.C. (anciennement Société en commandite immobilière Solim)	X			
21. Grues Guay	X			
22. 9097-5194 Québec inc. (Les Constructions du Riche-lieu)	X			
23. Fortier Transfert (Guay inc.) (M. Yannick Payette, homme d'affaires)	X			
24. Énergie Carboneutre inc.	X			X

⁵⁴ En date du 2 juillet 2014.

⁵⁵ La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) a déjà été inscrite au registre des lobbyistes en tant que lobbyiste d'organisation. Toutefois, celle-ci n'a aucun mandat en cours d'inscrit au registre.

Nom de l'entreprise, de l'organisation ou du lobbyiste-conseil	Jamais inscrit	Inscrit ayant au moins un mandat en cours – LE OU LO	Inscrit ayant au moins un mandat en cours – LC	Inscrit - Client d'un LC
25. Fonds de solidarité des travailleurs du Québec FTQ		X (LO) (D.I. : 2003-03-11)		X (en cours)
26. Association des entrepreneurs en maçonnerie du Québec		X (LO) (D.I. : 2010-08-31)		
27. L.M. Sauvé Maçonnerie inc.	X			
28. Maçonnerie S.L. inc.	X			
29. Gestion J. Anctil inc.	X			
30. AECOM Consultants inc.		X (LE) (D.I. : 2014-01-16)		X
31. Vallée Lefebvre & Associés inc. (n'existe plus; maintenant BPR-Triax inc. suite à une fusion)	X			
32. Cima+		X (LE) (D.I. : 2013-04-24)	X	
33. BAFA inc.	X			
34. Construction Mergad inc.	X			
35. Nepcon inc.	X			
36. Excavation S. Allard inc.	X			
37. Valmont Nadon Excavation inc.	X			
38. Roche Ltée, Groupe-conseil		X (LE) (D.I. : 2013-10-24)		X
39. Groupe Dessau inc.		X (LE) (D.I. : 2012-01-03)		X
40. BPR inc. ⁵⁶			X	
41. SNC-Lavalin inc.		X (LE) (D.I. : 2013-06-26)		
42. Mivela Construction inc. (maintenant Construction Irebec inc.)	X			
43. Construction Garnier Ltée	X			
44. Génies Conseil inc. (bureau d'ingénieurs)	X			
45. Excavation D.P. Ltée (maintenant 9207-9409 Québec inc.)	X			
46. Gérald Théorêt inc.	X			
47. Ipex	X			
48. Les Excavations Panthère inc.	X			
49. Terramex inc.	X			
50. Les Céramiques Lindo (2001) inc.	X			
51. Les Constructions Infrabec inc.	X			

⁵⁶ Deux lobbyistes-conseils travaillant pour BPR inc. ont des mandats pour le compte de clients. Toutefois, aucun lobbyiste d'entreprise n'a jamais été inscrit au registre des lobbyistes pour le compte de l'entreprise BPR. Enfin, un lobbyiste d'entreprise est inscrit au registre pour le compte de BPR Infrastructure inc., une filiale de BPR inc.

Nom de l'entreprise, de l'organisation ou du lobbyiste-conseil	Jamais inscrit	Inscrit ayant au moins un mandat en cours – LE OU LO	Inscrit ayant au moins un mandat en cours – LC	Inscrit - Client d'un LC
52. Plania inc. ⁵⁷				
53. Groupe SMG inc.	X			
TOTAL	41	9	2	8 (3 en cours)

⁵⁷ Un lobbyiste-conseil travaillant pour Plania inc. a déjà déclaré un mandat pour le compte d'un client au registre des lobbyistes. Ce mandat est toutefois terminé.

ANNEXE 4 ANALYSE DES MANDATS INSCRITS AU REGISTRE DES LOBBYISTES POUR LES HUIT ENTREPRISES AYANT COMPARU DEVANT LA CEIC⁵⁸

Nom de l'entreprise	Nombre total de mandats	Nombre de mandats visant une activité liée à l'industrie de la construction	Nombre de mandats en cours en date du 2014-07-02 visant l'industrie de la construction	Objet visé par l'activité de lobbyisme			
				2 (1°)	2 (2°)	2 (3°)	2 (4°)
1. Sintra inc. (LE)	7	2	0	0	0	2	0
2. AECOM Consultants inc. (LE)	4	4	4	0	0	4	0
3. CIMA+ (LE et LC)	8	2	2	1	0	1	0
4. Roche Ltée, Groupe-conseil (LE et LC)	4	3	2	0	1	2	0
5. Groupe Dessau inc. (LE)	6	5	4	1	1	3	0
6. SNC-Lavalin inc. (LE)	5	3	0	0	0	3	0
7. BPR inc. (LC seulement)	5	5	3	0	5	0	0
8. Plania inc. (LC seulement)	2	2	0	2	0	0	0
TOTAL	41	26	15	4	7	15	0

Objet visé par l'activité de lobbyisme, selon le paragraphe visé de l'article 2 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

2 (1°) élaboration, présentation, modification ou rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action.

2 (2°) attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autorisation.

2 (3°) attribution d'un contrat, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire.

2 (4°) nomination d'un administrateur public au sens de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (RLRQ, chapitre M-30) ou celle d'un sous-ministre ou d'un autre titulaire d'un emploi visé à l'article 55 de la Loi sur la fonction publique (LRQ, chapitre F-3.1.1) ou d'un emploi visé à l'article 57 de cette loi (non applicable au niveau municipal).

⁵⁸ En date du 2 juillet 2014.

ANNEXE 5

ÉTAT DES INSCRIPTIONS AU REGISTRE DES LOBBYISTES DES VINGT PRINCIPALES FIRMES DE GÉNIE-CONSEIL AU QUÉBEC⁵⁹

NOM DE LA FIRME DE GÉNIE-CONSEIL	FIRME INSCRITE OU AYANT DÉJÀ ÉTÉ INSCRITE AU REGISTRE	FIRME AYANT AU MOINS UN MANDAT EN COURS - LE -	FIRME AYANT AU MOINS UN MANDAT EN COURS - LC -	FIRME CLIENTE D'UN LOBBYISTE- CONSEIL
1. SNC Lavalin (Groupe) ¹	X (D.I. : 2013-06-26)	X		X
2. Dessau ¹	X ² (D.I. : 2012-01-03)	X		X (en cours)
3. WSP Global (Groupe) (anciennement Genivar) ¹				
4. BPR ¹	X (BPR Infrastructure) (D.I. : 2012-05-15)	X	X ³	
5. CIMA + ¹	X (D.I. : 2013-04-24)	X	X ⁴	
6. Groupe S.M. International ¹	X (D.I. : 2014-01-24)	X	X ⁵	
7. AECOM Consultants (RSW inc. a été acheté par cette firme) ¹	X (D.I. : 2014-01-16)	X		
8. Roche (Groupe conseil) ¹	X (D.I. : 2013-10-24)	X		X
9. EXP (anciennement Teknika HBA (Trow Global)) ¹	X (D.I. : 2013-02-28)	X		X (en cours)
10. Hatch ¹				
11. BBA (Breton, Banville et Associés) ¹				
12. Cegertec WorleyParsons ¹	X (D.I. : 2013-06-14)			X (en cours)
13. Groupe ADF ¹				X
14. Bouthillette Parizeau inc. ¹				
15. Rheinmetall Canada ¹				X
16. G.C.M. Consultants inc. ⁶				
17. Beaudoin Hurens ⁶	X (D.I. : 2013-05-02)	X		
18. Pageau, Morel et associés inc. ⁶				
19. Axor ⁶				X
20. Consultants MESAR inc. ⁶				X
TOTAL	10 (50 %)	9 (45 %)	3 (15 %)	8 (3 en cours)

⁵⁹ En date du 2 juillet 2014.

- ¹ Source : Revue Les Affaires, Été 2014, Les 500 plus grandes entreprises au Québec, disponible : <http://www.lesaffaires.com/classements/les-500/liste>
- ² Dessau inc. est la première firme de génie à s’être inscrite au registre des lobbyistes en tant que lobbyiste d’entreprise.
- ³ Des lobbyistes-conseils travaillant pour la firme BPR, soit M. David Lafontaine et M. Sylvain Rioux, ont des mandats en cours au registre pour le compte d’un client.
- ⁴ Des lobbyistes-conseils travaillant pour la firme CIMA+, soit M. Mathieu Bélanger et M. Raymond McNamara, ont des mandats en cours au registre pour le compte de clients.
- ⁵ Un lobbyiste-conseil travaillant pour le Groupe S.M. International inc., soit M. Denis Giguère, a un mandat en cours au registre pour le compte d’un client.
- ⁶ Source : Revue Les Affaires, 2013, Les 300 plus grandes PME du Québec, disponible : <http://www.lesaffaires.com/classements/les-300/liste>

ANNEXE 6 LISTE DES SEIZE AUTRES FIRMES DE GÉNIE-CONSEIL INSCRITES AU REGISTRE DES LOBBYISTES⁶⁰

NOM DE LA FIRME DE GÉNIE-CONSEIL	FIRME INSCRITE OU AYANT DÉJÀ ÉTÉ INSCRITE AU REGISTRE	FIRME AYANT AU MOINS UN MANDAT EN COURS - LE -	FIRME AYANT AU MOINS UN MANDAT EN COURS - LC -	FIRME CLIENTE D'UN LOBBYISTE- CONSEIL
1. Solinov Consultation inc.	X (D.I. : 2013-04-24)			
2. MissionHGE inc.	X (D.I. : 2013-06-17)			
3. Groupe conseil UDA inc.	X (D.I. : 2013-12-20)	X	X ¹	
4. Muni Conseil inc.	X (D.I. : 2013-08-20)		X ²	
5. Rousseau-Gautrin inc.	X (D.I. : 2013-09-12)			
6. Groupe Tanguay et associés	X (D.I. : 2013-10-18)	X		
7. Roy Vézina associés	X (D.I. : 2014-01-23)			
8. Groupe Stavibel inc.	X (D.I. : 2014-01-31)	X		
9. Groupe Qualitas inc.	X (D.I. : 2014-01-31)	X		
10. Techni Géni Conseil			X ³	
11. Aqua Data inc.	X (D.I. : 2014-02-11)	X		
12. Influx inc.	X (D.I. : 2014-02-26)	X		
13. Synthèse Consultants inc.	X (D.I. : 2014-03-05)	X		
14. Groupe-conseil TDA	X (D.I. : 2014-05-27)	X		
15. Tetra Tech Qc inc.	X (D.I. : 2014-06-06)	X	X ⁴	
16. J.F. Sabourin et associés inc.	X (D.I. : 2014-06-13)	X		
TOTAL	16	10 (62 %)	4 (25 %)	0

¹ Des lobbyistes-conseils travaillant pour le Groupe conseil UDA inc., soit M. Guy Avoine, M^{me} Josée Bédard, M. Michel S. Cournoyer, M. Claude Lalongé, M^{me} Caroline Le Page, M. Pierre-Yves Michon, M. Jean-François Poirier, M. Réjean Racine et M. Claude Veilleux, ont des mandats en cours au registre pour le compte de clients.

² Une lobbyiste-conseil travaillant pour Muni Conseil inc., soit M^{me} Karine Lebel, a un mandat en cours au registre pour le compte d'un client.

³ Un lobbyiste-conseil travaillant pour Techni Géni Conseil inc., soit M. Pierre Mailhot, a un mandat en cours au registre pour le compte d'un client. Toutefois, la firme n'a pas et n'a jamais eu de lobbyistes d'entreprise d'inscrits au registre.

⁴ Un lobbyiste-conseil travaillant pour Tetra Tech Qc inc., soit M. Alexandre Gariépy, a un mandat en cours au registre pour le compte d'un client.

⁶⁰ En date du 2 juillet 2014.

ANNEXE 7 ÉTAT DE L'INSCRIPTION AU REGISTRE DES LOBBYISTES DES PLUS IMPORTANTES ENTREPRISES DE CONSTRUCTION AU QUÉBEC ŒUVRANT DANS LES SECTEURS INSTITUTIONNEL ET DU GÉNIE CIVIL ET ROUTES¹

N°	Nom de l'entreprise	Secteur d'activité ²			Non inscrit
		% institutionnel	% génie civil et routes	% total	
1	Pomerleau inc.	41,8	29,1	70,9	X ³
2	EBC inc.	15	60	75	X
3	Transec/Commom inc.	0	70	70	X
4	Armatures Bois-Francis inc.	40	25	65	X
5	La Cie électrique Britton Ltée	60	0	60	X
6	Excavation Loiselle inc.	0	100	100	X
7	Thirau Ltée	0	100	100	X
8	Groupe Lafontaine inc. (Les Excavations Lafontaine inc.)	0	80	80	X
9	Regulvar inc.	60	0	60	X
10	Lucien Charbonneau Limitée	53	0	53	X
11	Consortium M.R. Canada Ltée	80	0	80	X
12	Groupe Paquette - Mécanique du bâtiment inc.	70	0	70	X
13	Les Entreprises Jacques Dufour & Fils inc.	0	100	100	X
14	Ventilabec inc.	60	0	60	X
15	Construction St-Arnaud inc.	0	100	100	X
16	Constructions BSL inc.	0	80	80	X
17	J.P. Lessard Canada inc.	50	0	50	X
18	RGF Électrique inc.	45	5	50	X
19	Jean Leclerc Excavation inc.	0	85	85	X
20	Giroux & Lessard Limitée	0	95	95	X
21	Norgereq Ltée	95	0	95	X
22	Le Groupe Centco inc.	60	0	60	X
23	Marieville Construction inc.	60	0	60	X
24	Maçonnerie Rainville & Frères inc.	75	0	75	X
25	Innovtech Construction inc.	100	0	100	X
26	Construction Genfor Ltée	100	0	100	X
27	Les Installations électriques Pichette inc.	50	0	50	X
28	MGB Associés inc.	100	0	100	X
29	Les entreprises Lévisiennes inc.	0	65	65	X
30	Projexco inc.	0	100	100	X
31	Construction N.R.C. inc.	0	100	100	X
32	Henri Labbé & Fils inc.	0	60	60	X
33	Dorbec Construction inc.	60	0	60	X
34	Lambert & Grenier inc.	3	68	71	X
35	Escaléra Entrepreneur général inc.	65	0	65	X
36	Procova inc.	84	0	84	X

37	Jobert inc.	0	100	100	X
38	Construction CPB inc.	50	0	50	X
39	Les Excavations Michel Chartier inc.	3	67	70	X
				TOTAL :	39

¹ Source : Revue *Constructo*, "Le palmarès des leaders", Octobre 2013

² Seules les entreprises dont 50 % ou plus de leurs activités étaient liées aux secteurs institutionnel et du génie civil et routes ont été retenues pour les fins du présent tableau.

³ Pomerleau inc. a déjà été client d'un lobbyiste-conseil. Toutefois, le mandat est échu depuis le 30 juin 2014.

Quelques statistiques :

100 % (39 sur 39) : Entreprises qui ne sont pas inscrites au registre des lobbyistes.

0 % (0 sur 39) : Entreprises qui sont inscrites au registre des lobbyistes.

2,56 % (1 sur 39) : Entreprise qui a déjà été cliente d'un lobbyiste-conseil.

**ANNEXE 8 EXTRAIT DU COMMUNIQUÉ DE PRESSE DE MAI 2012 RELATIF AUX MODIFICATIONS
LÉGISLATIVES SUGGÉRÉES PAR LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME**

**Le commissaire au lobbyisme propose des changements importants aux règles
d'encadrement du lobbyisme**

Québec, le 9 mai 2012 – Le commissaire au lobbyisme a transmis aujourd’hui au président de l’Assemblée nationale, à l’intention des membres de l’Assemblée, un rapport proposant des changements importants aux règles d’encadrement du lobbyisme. Il identifie les lacunes et les difficultés d’application de la législation actuelle et propose des changements pour y remédier.

LES MODIFICATIONS POUR FACILITER L’APPLICATION ET LA COMPRÉHENSION DE LA LOI

Afin de faciliter l’application et la compréhension de la Loi, le commissaire au lobbyisme recommande notamment :

- de revoir plusieurs dispositions de la Loi afin de mieux distinguer les décisions visées, de préciser certaines exclusions et de retirer certains termes ambigus ainsi que de revoir les définitions des trois types de lobbyistes;
- de supprimer la référence à la notion de partie importante pour déterminer si une personne exerçant des activités de lobbyisme doit être considérée comme un lobbyiste d’entreprise ou d’organisation;
- de prévoir que la personne qui exerce des fonctions habituellement réservées à un titulaire d’une charge publique ou qui accompagne celui-ci dans le processus décisionnel est considérée être un titulaire d’une charge publique;
- de prévoir que sont exclus de l’application de la Loi les commentaires et les observations faits lors de rencontres fortuites ou imprévisibles ou lors d’un rassemblement public;
- d’exclure les communications faites pour l’obtention d’un contrat comportant une dépense de 1 000 \$ et moins.

LES MODIFICATIONS POUR FAVORISER UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE LES DIVERS GROUPES D’INFLUENCE

Afin de favoriser un meilleur équilibre entre les divers groupes d’influence et la légitimité des activités de lobbyisme, le commissaire recommande notamment :

- de préciser que la Loi s’applique aux coalitions et aux consortiums;
- d’assujettir un plus grand nombre d’organisations à but non lucratif tout en prévoyant une exclusion pour les représentations faites par un lobbyiste d’organisation pour l’obtention d’une subvention, d’un prêt ou d’une autre forme d’aide financière d’un montant de 5 000 \$ et moins.

LES MODIFICATIONS RELATIVES AU REGISTRE DES LOBBYISTES

Le registre des lobbyistes est l’outil par lequel se concrétise la transparence des activités de lobbyisme. Afin que le registre donne un portrait réel et transparent des activités de lobbyisme, le commissaire recommande :

- de simplifier les modalités d’inscription et d’alléger le processus tout en respectant les normes minimales de sécurité;
- de prévoir que chaque lobbyiste est responsable de son inscription au registre;
- d’établir comme principe que les activités de lobbyisme doivent être déclarées avant d’être exercées;
- de revoir les renseignements qui doivent être déclarés;
- d’exiger des lobbyistes un bilan trimestriel de leurs activités de lobbyisme pouvant être effectué en ligne à partir des renseignements apparaissant dans leur déclaration;
- de permettre au commissaire d’exiger qu’un lobbyiste apporte des corrections au registre, sous peine d’une sanction administrative pécuniaire;
- de lui transférer la responsabilité de tenir le registre des lobbyistes, selon le modèle qui existe généralement dans les autres juridictions canadiennes.

LES MODIFICATIONS RELATIVES À CERTAINES INTERDICTIONS

Le commissaire propose l’ajout à la Loi d’un certain nombre d’interdictions. Il recommande notamment :

- d’interdire les activités de lobbyisme entre la publication d’un appel d’offres public et l’octroi du contrat;

- d'interdire les activités de lobbying relatives à la nomination des personnes désignées par l'Assemblée nationale et des juges;
- de prévoir qu'un titulaire d'une charge publique en fonction ne peut exercer des activités de lobbying auprès de l'institution publique dans laquelle il exerce sa charge ou auprès d'une autre institution publique avec qui il a des rapports officiels, directs et importants;
- de prévoir des règles d'après-mandat pour le personnel d'encadrement des institutions publiques, pour les membres de l'Assemblée nationale ou d'un conseil municipal non visés actuellement.

LES MODIFICATIONS POUR ASSURER LE RESPECT DE LA LOI ET DU CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES

Afin d'atteindre les objectifs de la Loi et d'assurer le respect de la Loi et du Code, le commissaire au lobbying recommande notamment :

- de permettre l'imposition de sanctions administratives pécuniaires;
- de hausser le montant des amendes et de prévoir des amendes plus élevées pour certaines infractions commises délibérément;
- de prévoir une infraction pour la personne qui incite un lobbyiste à contrevenir à la Loi ou au Code, ainsi qu'une amende plus élevée lorsque la personne est en position d'autorité;
- de prévoir une infraction pour toute personne qui affirme faussement à un titulaire d'une charge publique être inscrite au registre des lobbyistes;
- de prévoir une infraction pour toute personne qui, dans le cadre d'un appel d'offres ou de l'attribution d'un contrat, affirme faussement avoir respecté la Loi ou le Code. Lorsque l'infraction a été commise par un dirigeant ou un membre d'un conseil d'administration, l'entreprise ou l'organisation perdrait le droit d'obtenir, pour une période de cinq ans, un contrat de l'institution publique à qui la fausse déclaration a été faite;
- de porter de un an à trois ans le délai de prescription pour les sanctions pénales;
- de lui permettre de prendre ses propres poursuites;
- de lui permettre de porter à l'attention des lobbyistes et des titulaires de charges publiques les éléments qu'il a pu constater lors d'une inspection, d'une vérification ou d'une enquête et, s'il y a lieu, de formuler des recommandations d'amélioration;
- de prévoir la possibilité de déposer à l'Assemblée nationale un rapport faisant état de manquements à la Loi ou au Code.
- de reconnaître le rôle des titulaires de charges publiques et de prévoir qu'un lobbyiste doit répondre avec exactitude et sans restriction à toute demande d'un titulaire d'une charge publique qui vérifie s'il est inscrit au registre des lobbyistes.

Le rapport sur les modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying est disponible à l'adresse Internet www.commissairelobby.qc.ca