



**MÉMOIRE DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME
DU QUÉBEC DANS LE CADRE DES
CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET
AUDITIONS PUBLIQUES SUR LE PROJET DE
LOI N° 53, *LOI ÉDICTANT LA LOI SUR LA
PROTECTION CONTRE LES REPRÉSAILLES
LIÉES À LA DIVULGATION D'ACTES
RÉPRÉHENSIBLES ET MODIFIANT D'AUTRES
DISPOSITIONS LÉGISLATIVES***

**Document présenté à la Commission des
finances publiques de l'Assemblée nationale du
Québec**

LE 26 MARS 2024

Rédaction et révision linguistique

Lobbyisme Québec

Ce document peut être consulté sur le site Web de Lobbyisme Québec au www.lobbyisme.quebec, sous la rubrique Centre de documentation.

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2024

ISBN (PDF) : 978-2-550-97094-1

© Lobbyisme Québec



PRÉSENTATION DE L'AUTEUR ET AVANT-PROPOS

Nommé par l'Assemblée nationale du Québec dont il relève pour assurer son indépendance décisionnelle, le commissaire au lobbying du Québec (le commissaire) a pour mission de surveiller et de contrôler les activités de lobbying conformément à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*¹ (la LTEML) et au Code de déontologie des lobbyistes². Plus largement, il fait la promotion de la transparence et de la saine pratique des activités de lobbying exercées auprès des titulaires de charges publiques des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales du Québec. Par son expérience et son expertise en matière d'encadrement des communications d'influence, le personnel de Lobbyisme Québec contribue au renforcement de la confiance des citoyens envers les décideurs publics.

La LTEML est une loi d'accès à l'information, en ce sens qu'elle met en œuvre le droit des citoyens de savoir qui cherche à influencer les décideurs publics. Il s'agit aussi d'une loi qui participe à l'effort d'intégrité publique, dans un souci de maintien du lien de confiance entre les institutions publiques et les citoyens.

En effet, la LTEML reconnaît la légitimité des activités de lobbying, puisqu'il s'agit d'une contribution qui peut s'avérer essentielle pour permettre aux décideurs publics d'obtenir toutes les informations nécessaires pour prendre des décisions éclairées dans l'intérêt public, dans la mesure où celles-ci sont faites de façon transparente et dans le respect des règles établies.

En vertu de celles-ci, un lobbyiste doit notamment fournir aux titulaires de charges publiques des informations exactes et à jour, ne pas exercer de pressions indues et ne pas inciter un titulaire de charges publiques à contrevenir aux règles qui lui sont applicables. C'est toutefois le décideur public qui est responsable de veiller à l'intégrité des processus décisionnels publics. Comme les communications d'influence font partie des impondérables auxquels il sera soumis, la Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise³ prévoit que le décideur public doit éviter de se placer dans une situation où il se rendrait redevable à quiconque pourrait l'influencer indûment dans l'exercice de ses fonctions.

Une connaissance des principes éthiques, de la législation et des règles déontologiques applicables est essentielle pour que les titulaires de charges publiques puissent agir de façon appropriée. Il en est de même pour les intervenants gravitant autour de ceux-ci. Cette connaissance ne peut être complète sans une bonne compréhension du lobbying et de son encadrement.

Le commissaire salue et accueille favorablement les modifications apportées par le projet de loi n° 53 – *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives* (le projet de loi n° 53) concernant particulièrement l'obligation pour la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein d'un organisme public de désigner, au sein de l'organisme, un responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité. Il voit également d'un bon œil la possibilité pour le Conseil du trésor de préciser, par directive, les fonctions des responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité ainsi que les conditions et modalités de leur exercice. Cela ouvre la porte à étendre davantage les fonctions de ces responsables à toute matière qui concerne l'éthique ou l'intégrité, ce qui va au-delà de la seule application des règles relatives aux actes répréhensibles et à la protection contre les représailles.

¹ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, RLRQ, c. T-11.011.

² *Code de déontologie des lobbyistes*, RLRQ, c. T-11.011, r. 2.

³ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*. Disponible en ligne au : https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/ethique_valeurs/declaration_valeurs.pdf.

Le commissaire constate toutefois que la notion même de lobbyisme n'est pas évoquée dans le cadre des discussions entourant ce projet de loi. C'est sur ce point qu'il se prononce dans le cadre du présent mémoire.

La première partie contient des considérations entourant la plus-value de l'obligation pour les institutions publiques visées par la LTEML de désigner un répondant en matière de lobbyisme en leur sein, et du rôle que celui-ci serait amené à jouer.

La seconde partie contient les recommandations du commissaire qui pourraient être intégrées à la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics, via le projet de loi n° 53.



PARTIE 1 – RÉPONDANT EN MATIÈRE DE LOBBYISME

Dans la deuxième partie du présent mémoire, le commissaire propose certaines modifications à apporter à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*⁴ telle que modifiée par le projet de loi n° 53. Le commissaire souhaite d'abord exposer les assises de sa réflexion.

1- Retour sur l'Énoncé de principes de juin 2019

En juin 2019, le commissaire a déposé à l'Assemblée nationale son analyse intitulée *Simplicité, Clarté, Pertinence, Efficacité : Réforme de l'encadrement du lobbyisme*⁵, comprenant un Énoncé de principes se fondant sur les meilleures pratiques de la communauté nationale et internationale sur l'encadrement moderne et efficace des activités de lobbyisme accomplies auprès des décideurs publics.

Le commissaire identifie 34 grands principes sur lesquels devrait se baser un encadrement moderne et efficace du lobbyisme. Certains de ces principes concernent spécifiquement la responsabilité des institutions publiques et le rôle qu'elles doivent jouer pour assurer un sain exercice des activités de lobbyisme, dont les principes de désignation d'un répondant institutionnel en matière de lobbyisme et de régime de formation pour toutes les parties prenantes.

1.1- Un répondant institutionnel (Principe 14)

Toute institution publique devrait désigner un répondant pour veiller à l'application et au respect de la LTEML au sein de cette institution. Il s'agit de la création d'un premier niveau de gouvernance au sein des institutions publiques, afin de favoriser le respect du régime d'encadrement et l'atteinte de ses objectifs de transparence. Sa désignation viserait à s'assurer que les institutions se dotent de saines pratiques et de règles de gouvernance en lien avec les activités de lobbyisme exercées auprès de leurs représentants⁶.

L'introduction d'un répondant institutionnel vise à établir les bases de la responsabilité institutionnelle. Celle-ci est présente dans d'autres lois et règles du corpus québécois⁷, dont la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, qui prévoit la désignation d'un responsable en suivi des divulgations à l'heure actuelle, et, suivant le projet de loi n° 53, la désignation d'un responsable en gestion de l'éthique et de l'intégrité.

Le rôle prévu pour le responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité s'inscrit dans celui souhaité d'un répondant en matière de lobbyisme, qui est :

⁴ *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D-11.1.

⁵ COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC. *Simplicité Clarté Pertinence Efficacité – Réforme de l'encadrement du lobbyisme*, Québec, 2019, 218 p. Également disponible en ligne : https://lobbyisme.quebec/fileadmin/Centre_de_documentation/Documentation_institutionnelle/2019-06-13_Enonceprincipes-CLQ.pdf

⁶ *Ibid.*, p. 89.

⁷ *Ibid.*, p. 91-92.

- de s'assurer du respect de l'application de la LTEML en suscitant l'engagement des équipes de son institution publique au regard du régime d'encadrement du lobbyisme;
- d'agir comme conseiller et personne-ressource en matière de lobbyisme en accompagnant les membres de son institution dans la résolution de questions ou de situations problématiques en matière de lobbyisme;
- d'agir comme intermédiaire entre son institution et le commissaire.

S'assurer qu'un répondant institutionnel aura comme responsabilité minimale d'évaluer le risque en matière de lobbyisme et de veiller à ce que les activités de lobbyisme exercées à l'égard de son institution publique soient conformes aux règles, qu'elles soient connues et fassent l'objet d'un suivi auprès de la haute direction de l'institution, et que le commissaire ait accès à un interlocuteur dûment formé et informé au sein de l'institution publique, permettra une meilleure gouvernance ainsi qu'un meilleur respect du régime d'encadrement et de son objectif : une plus grande transparence des activités de lobbyisme⁸.

1.2- Un régime de formation (Principe 31)

Il est fondamental que toutes les parties prenantes soient sensibilisées aux buts recherchés par une législation sur le lobbyisme pour qu'elles y adhèrent et contribuent à sa concrétisation.

C'est particulièrement le cas des institutions publiques et de leurs représentants, qui devraient être informés du rôle qu'ils ont à jouer dans la préservation de l'intégrité des décisions publiques et des gestes simples qu'ils peuvent poser lorsqu'ils rencontrent des lobbyistes pour s'assurer de la conformité de leurs démarches. Cela pourrait passer en premier lieu par une formation spécifique donnée aux répondants institutionnels, afin qu'ils puissent ensuite aiguiller leurs institutions respectives vers une formation plus générale afin d'instruire les élus, les dirigeants et membres du personnel de celles-ci en matière de gestion des communications d'influence.

Comme le rappelle une source internationale consultée⁹, même si la transparence des activités de lobbyisme doit être une responsabilité partagée, ce sont les décideurs publics qui, ultimement, doivent être tenus responsables des décisions prises et de la manière dont celles-ci sont prises. Cette responsabilité justifie certainement une forme de sensibilisation ou de formation.

2- Retour sur le rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur l'encadrement du lobbyisme au Québec¹⁰ de mars 2022

⁸ *Ibid*, p. 92.

⁹ GROUPE DE TRAVAIL MENÉ PAR TRANSPARENCY INTERNATIONAL, ACCESS INFO EUROPE, SUNLIGHT FOUNDATION ET OPEN KNOWLEDGE INTERNATIONAL. *International standards for lobbying regulation: Towards greater transparency, integrity and participation*, 2015, 16 p. Également disponible en ligne :

<https://lobbyingtransparency.net/lobbyingtransparency.pdf>

¹⁰ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE). *L'encadrement du lobbying au Québec, Canada : Poursuivre le développement d'une culture de transparence et d'intégrité*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Paris, Éditions OCDE, 2022, 124 p. Également disponible en ligne :

https://www.oecdilibrary.org/governance/l-encadrement-du-lobbying-au-quebec-canada_dbbc360d-fr

En mars 2022, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a dévoilé un rapport présentant une analyse du cadre légal et réglementaire encadrant le lobbyisme au Québec et proposant une série de recommandations pour harmoniser ce dernier avec les meilleures pratiques internationales.

Ce rapport met notamment de l'avant l'importance de favoriser une culture d'intégrité dans les institutions publiques et dans la prise de décision publique¹¹. Cela passe par des standards et normes de conduite simples et clairs, auxquels les décideurs publics doivent être sensibilisés et formés afin de développer les capacités nécessaires à une compréhension et une application efficace de la LTEML¹².

En se basant sur une expérience internationale en matière d'éthique et d'intégrité, l'OCDE précise qu'il est essentiel de prévoir une fonction d'appui et de soutien institutionnel sur laquelle les décideurs publics peuvent compter en cas de doute. Cette fonction de conseil en intégrité peut notamment prendre la forme d'un conseiller au sein des institutions publiques¹³.

L'OCDE recommande qu'un tel conseiller ait la responsabilité et la faculté de répondre aux interrogations des décideurs publics concernant la LTEML et les risques liés aux pratiques du lobbyisme¹⁴. Celui-ci aurait alors la tâche de veiller à l'atteinte des objectifs de la LTEML et à son respect au sein de son institution publique¹⁵.

Il s'agit d'une recommandation qui rejoint celle formulée par le commissaire dans son Énoncé de principes, dont il a été fait état précédemment.

3- Accompagnement des institutions publiques par le commissaire

Le commissaire est soucieux de soutenir les institutions publiques qui font l'objet d'activités de lobbyisme. Cela passe notamment par une offre d'outils, d'activités de sensibilisations et de formation sur mesure à l'intention des décideurs publics.

Bien qu'il n'y ait à l'heure actuelle aucune obligation pour une institution publique visée par la LTEML de désigner un répondant en matière de lobbyisme, le commissaire a débuté des travaux afin de mettre en place un réseau de répondants volontaires. L'objectif est de favoriser l'engagement des décideurs publics et de créer des liens de collaboration étroits avec eux. Cette démarche s'inscrit dans un projet plus global visant à faire la promotion du sain exercice des activités de lobbyisme et de la transparence de celles-ci.

À l'heure actuelle, 17 institutions publiques ont volontairement pris la décision de désigner un répondant. Le commissaire souhaite que ce nombre croisse dans un futur rapproché.

Les répondants pourront à terme bénéficier de formations spécifiques, d'un accès rapide au service à la clientèle du commissaire ainsi qu'à des outils personnalisés pour les

¹¹ *Ibid*, p. 98.

¹² *Ibid*, p. 108.

¹³ *Ibid*, p. 108-109.

¹⁴ *Ibid*, p. 113.

¹⁵ *Ibid*, p. 110.

accompagner dans l'accomplissement de leur rôle. Enfin, la création et l'animation d'un réseau de répondants devrait permettre le partage de connaissances et la mise en place de meilleures pratiques.

Le projet de loi n° 53 offre une opportunité aux parlementaires de réitérer l'importance de l'encadrement du lobbyisme et du respect des règles applicables en confirmant l'obligation qu'une personne soit responsable, au sein de chacune des institutions publiques, de ces éléments.



PARTIE 2 – RECOMMANDATIONS

L'intégrité publique ne peut être assurée sans la participation active de tous les intervenants et un encadrement solide faisant état des attentes minimales de la société en matière de probité.

Puisque les communications d'influence font partie des impondérables auxquels sont soumis les titulaires de charges publiques, un responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité aura éventuellement à faire face à des cas où de telles communications auront eu lieu. Il devra être en mesure de les reconnaître et de comprendre les règles applicables dans ce contexte. Que le législateur prévoie ou non des mesures spécifiques relatives aux communications d'influence dans la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, une connaissance en la matière s'avère nécessaire.

La Commission des institutions a d'ailleurs recommandé en 2023 la participation obligatoire des députés et des membres du conseil exécutif à une formation en matière de lobbyisme et d'éthique, adaptée à leur fonction et offerte en collaboration avec le commissaire lors de chacun de leurs mandats¹⁶. Cette recommandation démontre que les parlementaires reconnaissent la nécessité d'une compréhension adéquate de l'encadrement du lobbyisme pour assurer l'intégrité des décisions publiques.

Tel que mentionné précédemment, la désignation d'un répondant en matière de lobbyisme au sein des institutions publiques est considérée par l'OCDE comme une étape essentielle pour limiter les risques liés aux pratiques du lobbyisme.

Comme le responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité doit déjà posséder une connaissance adéquate en matière de lobbyisme pour pouvoir remplir ses propres attributions, le commissaire considère qu'il s'agit de la personne toute désignée pour également agir à titre de répondant en matière de lobbyisme.

Dans ce contexte, le commissaire recommande ce qui suit :

Recommandation – Intégrer la fonction de répondant en matière de lobbyisme

Modifier l'article 19 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, tel que remplacé par l'article 32 du projet de loi n° 53, en y ajoutant le deuxième alinéa suivant :

19. Le responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité a pour fonctions :

1° de coordonner et de mettre en œuvre les mesures visant à prévenir la commission d'actes répréhensibles et l'exercice ou la menace de représailles;

¹⁶ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC – COMMISSION DES INSTITUTIONS. *Rapport de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale suite aux Consultations particulières et auditions publiques sur le rapport de mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2015-2019 intitulé: Incursion au cœur du code d'éthique et de déontologie: de la théorie à la pratique*, 2023. Également disponible en ligne au : https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_194697&process=Default&toKen=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz

2° de renseigner les membres du personnel de l'organisme public sur la possibilité d'effectuer une divulgation et la protection contre les représailles prévue par la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles (*indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de cette loi qui édicte la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*);

3° d'agir comme agent de liaison en cas de vérification ou d'enquête pour l'application de la présente loi et de la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles.

Le responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité d'un organisme public qui est une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale visée par la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* agit également à titre de répondant en matière de lobbyisme et, à ce titre, a pour fonctions d'accompagner les dirigeants et les membres du personnel de l'organisme public dans le rôle qu'ils sont appelés à jouer en matière d'encadrement du lobbyisme et dans leur connaissance des règles prévues à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, d'assister l'organisme public dans la rédaction de directives ou de politiques en la matière, dans leur mise en œuvre, dans la surveillance de leur application et dans la coordination de leur exécution.

À défaut, le commissaire recommande une modification à l'article 31 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* tel que remplacé par l'article 37 du projet de loi n° 53, prévoyant que la directive du Conseil du trésor doit indiquer que le responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité exerce des fonctions de répondant en matière de lobbyisme. Finalement, si une telle modification législative n'est pas retenue, le commissaire recommande à la Commission des finances publiques de formuler une recommandation claire au Conseil du trésor d'inclure une telle indication dans son éventuelle directive de manière à atteindre un objectif similaire.



CONCLUSION

Le commissaire, lui-même un acteur de l'intégrité publique, accueille favorablement la désignation d'un responsable de l'éthique et de l'intégrité. Il est d'avis que les fonctions prévues pour ce dernier dans le projet de loi n° 53 pourraient être élargies et bonifiées afin de lui donner plus de compétences en matière d'intégrité, ce qui inclurait des responsabilités en matière de lobbyisme.

Le répondant en matière de lobbyisme au sein d'une institution publique agirait comme conseiller, personne-ressource et intermédiaire en matière de lobbyisme. Il posséderait une bonne compréhension du lobbyisme et de son encadrement par son accès, notamment, à des formations et des outils spécifiques à son rôle. L'ajout de telles responsabilités serait en adéquation avec les meilleures pratiques nationales et internationales en matière d'encadrement du lobbyisme, tel qu'il ressort de l'Énoncé de principes et du rapport de l'OCDE présentés en première partie du présent mémoire.



Jean-François Routhier
Commissaire au lobbyisme du Québec

