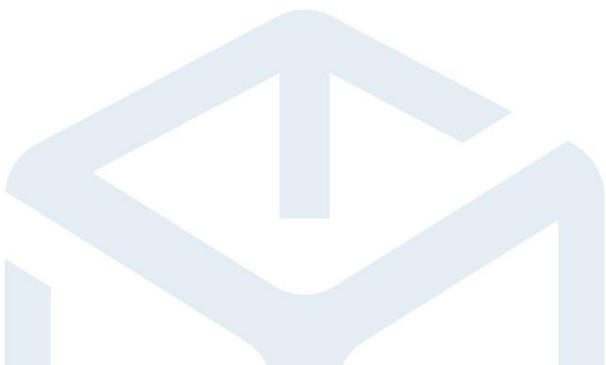


# ALLOCUTION

## LA TRANSPARENCE ET LA DÉFENSE DE L'ÉTAT DE DROIT : DES COMPOSANTES ESSENTIELLES À LA CONFIANCE DANS LES INSTITUTIONS PUBLIQUES

Présentation du commissaire au lobbyisme à  
l'Association des Ombudsmans et des  
Médiateurs de la Francophonie (AOMF)



Mesdames et Messieurs,

Chers membres de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie.

Je suis honoré que votre président, M<sup>e</sup> Marc-André Dowd, m'ait demandé de m'adresser à vous ce matin pour vous parler de la chose qui m'anime le plus au plan professionnel : le maintien de la confiance envers les institutions publiques, dans une ère où cette confiance est mise à rude épreuve par des enjeux et des changements qui transcendent les frontières et les générations.

C'est donc un privilège de vous partager mes réflexions sur ce sujet qui nous concerne tous : comment, à titre d'ombudsmans, de médiateurs ou, plus largement, à titre de gardiens de l'intégrité au sein de l'État, pouvons-nous aider à maintenir cette confiance par la défense de l'État de droit et la promotion de la transparence, ces concepts fondamentaux parfois négligés ou écartés.

L'État de droit signifie que le pouvoir (politique et administratif) est soumis au respect des lois. Autrement dit, personne n'est au-dessus des lois; tous sont égaux et les tribunaux doivent être indépendants pour garantir l'application équitable des lois et la protection des droits et libertés des citoyens.

La transparence des institutions publiques signifie quant à elle que les décisions et les processus de l'administration publique sont accessibles à la population.

Cela inclut des informations sur les budgets, les dépenses, les politiques, et les décisions prises par les responsables publics pour permettre à la société civile de comprendre et de réagir, favorisant la responsabilité et l'imputabilité des institutions publiques.

Il existe, à mon avis, une équation claire entre démocratie, transparence et respect de l'État de droit.

La transparence et la défense de l'État de droit sont des piliers essentiels pour maintenir la confiance des citoyens dans les institutions publiques. Et cette confiance est la pierre angulaire de toute démocratie réelle. J'affirme même que sans l'une ou l'autre, il n'existe pas de véritable démocratie et que toutes celles qui ont décliné l'ont fait à la suite de la perte de l'un ou l'autre de ces piliers, souvent des deux.

L'actualité récente, aux niveaux local, national et international, démontre à quel point l'équilibre de cette équation est essentiel.

À quelques semaines à peine des élections américaines, je n'ai probablement pas à vous illustrer à quel point cet équilibre est fragile, même dans ce qu'on qualifie traditionnellement de l'une des plus grandes démocraties au monde. Les accusations de fraude électorale et de désinformation lors des élections précédentes ont érodé la confiance des citoyens et du monde entier, soulignant la nécessité d'un système transparent et vérifiable. Et l'histoire semble vouloir se répéter...

Plus au sud, les dernières élections au Venezuela ont illustré à quel point il est primordial que des autorités électorales de confiance puissent garantir le résultat du vote, en toute transparence. Combien il est fondamental que les tribunaux soient impartiaux pour que les citoyens aient confiance que leurs droits fondamentaux ne seront pas bafoués. À titre d'ombudsmans, de médiatrices et médiateurs, vous êtes bien placés pour comprendre la valeur accordée par les citoyens aux sentiments de justice et d'injustice.

Plus près de nous, le gouvernement québécois a fait l'objet de critiques pour avoir manqué de transparence concernant l'implantation d'une usine de batteries électriques par la suédoise Northvolt. Il s'est notamment fait reprocher le manque de consultation publique et le fait que les détails financiers du projet n'aient pas été pleinement divulgués.

Ces critiques soulignent une demande croissante des citoyens pour une plus grande transparence. Pas seulement une demande : désormais un besoin essentiel.

Les citoyens ont besoin d'être informés des retombées des projets, des décisions et des orientations. Ils ont besoin de savoir que l'État va respecter leurs droits.

Le droit à l'information, le droit à la sécurité, le droit à la transparence, le droit d'être traité équitablement. Si les citoyens ne peuvent avoir la certitude que ces divers droits seront respectés, pourquoi croiraient-ils qu'il en sera différent dans l'exercice de leur droit de vote, fondement de notre démocratie?

Nos élus devraient avoir compris que satisfaire ce besoin fondamental est leur principal mandat, car cela renforce la confiance des citoyens envers les institutions

et les processus décisionnels qui viendront mettre en œuvre les décisions et orientations du gouvernement.

Comme je l'exprime très souvent lorsque je rencontre des titulaires de charges publiques pour leur exposer les fondements de l'encadrement du lobbyisme : peu importe si votre décision est la meilleure sur le plan économique ou incontestable sur le plan scientifique, si votre processus est entaché par un manque de transparence, par le non-respect de droits fondamentaux ou par un sentiment d'injustice, personne n'en verra le bien-fondé.

En 2024, le Baromètre de confiance d'Edelman<sup>1</sup> établissait à 54 % le taux de confiance des Québécois à l'égard du gouvernement. Ce taux est de 56 % à l'égard des médias, de 60 % en faveur des organismes non gouvernementaux et de 61 % envers les entreprises. En termes académiques, c'est un échec collectif, sinon à peine la note de passage.

Pire, près de 60 % des Québécois croient que les élus, les journalistes et les dirigeants d'entreprises tentent délibérément de les tromper en disséminant de l'information qu'ils savent erronée ou exagérée.

Le lobbyisme, une activité qui consiste à communiquer avec un décideur public en vue d'influencer une décision, n'échappe pas à cette méfiance. Perçu par une majorité de Québécois comme une pratique déloyale ou inéquitable qui, généralisé à outrance, opposerait le bien commun au mercantilisme pur et dur, il suscite peu de confiance du public. En 2023, les résultats de l'Indice de confiance sur la pratique saine et transparente du lobbyisme au Québec, élaboré par la même firme Edelman pour notre organisation Lobbyisme Québec, montraient que seulement 6 % des répondants estimaient que le lobbyisme pouvait être exercé de façon transparente et éthique.

La méconnaissance du lobbyisme et de son encadrement a sûrement un lien avec ce manque de confiance. L'extrapolation est vraie pour toutes les autres sphères de l'administration publique : toute perception d'un manque de transparence, conjuguée à un manque d'information, est susceptible de susciter la méfiance et la perte de confiance.

---

<sup>1</sup> EDELMAN, *Baromètre de confiance Edelman 2024*, [En ligne], 2024, <https://www.edelman.ca/fr/trust-barometer/barometre-de-confiance-edelman-2024>

Dans l'édition 2024 de son *Enquête sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*<sup>2</sup>, publiée en juillet dernier, l'Organisation de coopération et de développement économiques, connue sous l'acronyme OCDE, démontre justement que la confiance des citoyens est plus élevée lorsque ceux-ci estiment que les décisions publiques sont prises de façon transparente. Cette enquête mentionne également que seulement 41 % de la population croit que ces décisions sont fondées sur les meilleures données disponibles. Il s'agit là d'une illustration concrète de l'importance viscérale de la transparence et d'une information juste.

Mais les exigences du public vont au-delà des processus décisionnels et législatifs : les citoyens s'attendent à une véritable incarnation des valeurs de transparence et d'imputabilité par les institutions publiques et leurs dirigeants.

Je suis, comme eux, d'avis que les décideurs publics et les institutions qu'ils dirigent doivent accepter de s'astreindre à des règles de transparence et d'éthique exemplaires, qui vont au-delà des exigences législatives auxquels ils sont assujettis.

Autrement dit, pour obtenir et maintenir la confiance du public, les institutions de l'État et leurs dirigeants doivent envisager l'éthique et la transparence au sens large, dans leurs principes, plutôt que de s'efforcer d'en comprendre les subtilités ou parfois, malheureusement, de tenter de s'y soustraire. Cela devrait devenir naturel, simple et habituel, au point où cette nouvelle normalité de la transparence en arriverait à changer la perception négative à l'égard de nos institutions publiques.

Les élus et les fonctionnaires ont également un devoir d'information. Le sentiment de respect de cette obligation est essentiel à l'exercice des droits démocratiques de la population et à la concrétisation de l'État de droit. Comme mentionné plus tôt, la société démocratique garantit plusieurs droits fondamentaux : droit de vote, droit de présenter des pétitions, droit d'association, droit à la liberté d'expression, droit à l'égalité, pour ne citer que ceux-là. Les citoyens peuvent exercer

---

<sup>2</sup> Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques – résultats 2024*, [En ligne], [https://www.oecd.org/fr/publications/enquete-de-l-ocde-sur-les-determinants-de-la-confiance-dans-les-institutions-publiques-resultats-2024\\_80ddd09b-fr.html](https://www.oecd.org/fr/publications/enquete-de-l-ocde-sur-les-determinants-de-la-confiance-dans-les-institutions-publiques-resultats-2024_80ddd09b-fr.html)

efficacement ces droits seulement s'ils ont accès à des informations qui leur permettent de comprendre tous les enjeux des décisions ou des débats publics.

Le registre québécois des activités de lobbying s'inscrit d'ailleurs directement dans cette perspective, en permettant aux citoyens de se prévaloir de leur droit de savoir qui cherche à influencer les décideurs publics, pour ensuite exprimer leur point de vue ou participer au débat public.

En jouant un rôle actif et en collaborant avec les institutions et les gardiens de l'intégrité publique, en dénonçant les abus ou la gestion inadéquate, les citoyens peuvent à leur tour contribuer à améliorer leur propre confiance à l'égard des institutions publiques. Ils peuvent faire partie de la solution en réclamant le respect de l'État de droit et en exigeant la transparence pour renforcer la légitimité et l'efficacité de ces institutions.

Si les titulaires de charges publiques et les citoyens ont donc un rôle à jouer dans l'équation de la transparence, cette responsabilité incombe aussi, il va de soi, aux entreprises et organisations privées. Si ces dernières reconnaissent de plus en plus qu'elles doivent respecter le droit à la transparence des citoyens, leur engagement éthique s'avère incontournable pour renforcer la confiance de la population.

La collaboration entre les gardiens de l'intégrité publique est tout aussi fondamentale, et elle s'accroît depuis déjà plusieurs années. Au Québec, la mise en place du Forum des partenaires en intégrité, qui regroupe les principaux dirigeants d'une dizaine d'organismes québécois, dont le protecteur du citoyen et le commissaire au lobbying, constitue aujourd'hui un réseau de collaboration inédit entre les sentinelles de l'État en matière de transparence, d'éthique et d'intégrité publique.

En somme, tous les acteurs de la société – décideurs publics, institutions publiques, entreprises et organisations, citoyens et gardiens de l'intégrité publique – ont un rôle à jouer dans le maintien de l'équilibre essentiel de l'État de droit et de la transparence pour favoriser la confiance dans nos institutions publiques.

Les ombudsmans et médiateurs jouent par conséquent un rôle crucial dans cette équation, en soutenant les citoyens contre les violations de leurs droits, les abus de pouvoir, les décisions injustes et la mauvaise gestion. Ils agissent comme médiateurs entre les citoyens et l'État, veillant à ce que les plaintes soient traitées de manière équitable et transparente, à ce que les lanceurs d'alerte soient entendus et protégés.

En enquêtant sur les plaintes et en identifiant les problèmes systémiques, ils contribuent à améliorer les pratiques administratives et à rendre les actions gouvernementales plus transparentes, notamment en responsabilisant les administrateurs publics envers les citoyens. Ils peuvent recommander des réformes et des améliorations pour renforcer l'État de droit et sensibiliser le public et les administrations aux droits des citoyens et aux exigences de la démocratie, jouant au surplus un rôle éducatif.

Le projet de réforme de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, que nous réclamons depuis plus d'une décennie, s'inscrit également dans cette volonté de transparence et d'imputabilité. Il est temps de reconnaître pleinement et de mettre formellement en œuvre le droit à la transparence des citoyens, inscrit en toutes lettres dans notre loi il y a plus de 20 ans.

En 2024, les exemples d'autocratie, d'opacité et de désinformation, réels ou apparents, se multiplient à travers le monde. C'est donc en faisant la promotion de la culture de la transparence au sein des institutions publiques, des entreprises et des organisations, en respectant l'État de droit, en soutenant des initiatives de gouvernement ouvert, en encourageant l'utilisation des technologies de l'information pour rendre les données publiques accessibles, en désignant des répondants institutionnels en matière de transparence et d'intégrité publique, en protégeant les lanceurs d'alerte et en favorisant la participation citoyenne dans les processus décisionnels que nous gagnerons tous et que nous réussirons à soutenir l'État de droit et à maintenir la confiance des citoyens dans nos institutions. Tout cela, comme en témoigneront les interventions de M<sup>me</sup> Paquet et de M. Roy, en demeurant conscients que notre société, ses valeurs, sa démographie et son environnement technologique évoluent toujours plus rapidement que l'encadrement législatif. Le défi est grand, mais il mérite d'être relevé au bénéfice de la démocratie.

Pour en revenir à mon introduction, je crois que l'un des premiers signes du déclin des démocraties est le silence. Lorsque les gardiens de l'intégrité se taisent, les tenants de l'opacité gagnent du terrain.

Mesdames et messieurs les ombudsmans et médiatrices et médiateurs publics, continuez, je vous prie, d'être des gardiennes et gardiens de l'État de droit en vous assurant que les administrations publiques agissent de manière transparente, responsable et équitable. Continuez de dénoncer, de mettre en relief, de réclamer, de recommander (sans oublier de souligner le mérite de temps à autre). Car votre

travail favorise la confiance des citoyens dans les institutions publiques, renforce le devoir de transparence des institutions publiques et contribue ainsi à l'équilibre nécessaire à la santé démocratique de nos sociétés. Et nos sociétés vous en sont reconnaissantes.

Je vous remercie.

Le commissaire au lobbying du Québec,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'JFR', with a small dot at the end.

Jean-François Routhier

Québec, 16 octobre 2024