

COMMISSION DES INSTITUTIONS

MANDAT :

ÉTUDE DU RAPPORT « PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS
À LA LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN
MATIÈRE DE LOBBYISME

ALLOCUTION DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU
QUÉBEC

17 AVRIL 2013

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres de la Commission des institutions,

Le 13 juin 2002, l'Assemblée nationale adoptait la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Cette loi prévoyait que le ministre de la Justice devait, cinq ans après l'adoption de la Loi, faire un rapport sur sa mise en œuvre et sur la mise en œuvre du Code de déontologie des lobbyistes adopté par le commissaire au lobbyisme, de même que sur l'opportunité, le cas échéant, de les modifier.

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

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

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

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

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

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

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

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

Les modifications proposées dans le rapport ont pour objectifs :

- de simplifier, de clarifier et d'apporter des précisions à la Loi afin d'en faciliter l'application et la compréhension;
- de favoriser un meilleur équilibre entre les divers groupes d'influence;
- de permettre une application plus uniforme et plus complète de la Loi par tous les acteurs en proposant des modifications aux dispositions relatives au registre des lobbyistes, en revoyant certaines interdictions ainsi qu'en précisant le rôle des différents acteurs;
- de fournir au Commissaire au lobbyisme du Québec quelques outils complémentaires pour lui permettre de remplir plus efficacement son mandat.

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

Afin de faciliter l'application et la compréhension de la Loi, il est notamment recommandé :

- de revoir plusieurs dispositions 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. Cette notion entraîne beaucoup de confusion et d'iniquité, dénature la Loi en empêchant la transparence de plusieurs activités de lobbyisme et la rend difficile d'application, tant pour les lobbyistes, les titulaires de charges publiques que pour le commissaire au lobbyisme. Il est donc recommandé de retirer cette notion des définitions de lobbyiste d'entreprise et de lobbyiste 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 exclues 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 ou de tout autre montant qui pourrait être déterminé.

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

Afin de favoriser la légitimité des activités de lobbyisme et d'assurer un meilleur équilibre entre les divers groupes d'influence, il est notamment recommandé :

- de préciser que la Loi s'applique aux coalitions et aux consortiums, et ce, afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'application de la Loi à ces groupes;
- 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 ou de tout autre montant dont il pourrait être convenu.

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, il est notamment recommandé :

- de prévoir que chaque lobbyiste soit responsable de son inscription au registre;
- d'établir comme principe que les activités de lobbyisme doivent être déclarées avant d'être exercées;
- de préciser les renseignements qui doivent être déclarés notamment en ce qui concerne l'objet des activités de lobbyisme, la nature des fonctions des titulaires de charges publiques visés par les communications d'influence et la durée du mandat;
- 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 afin de simplifier leur tâche et éviter la multiplication des formulaires;

- de permettre au commissaire d'exiger qu'un lobbyiste apporte des corrections au registre, sous peine de sanction administrative pécuniaire.

Afin de faciliter l'inscription au registre, il est notamment recommandé :

- de simplifier les modalités d'inscription et d'alléger le processus tout en respectant des normes minimales de sécurité;
- d'éliminer l'obligation, pour les lobbyistes, d'obtenir des bichés de signature après vérification de leur identité auprès d'un notaire reconnu comme agent de vérification d'identité par le Secrétariat du Conseil du trésor; cette obligation constitue un frein à l'inscription au registre et par voie de conséquence à la transparence;
- de prévoir que, pour chaque lobbyiste, il n'existe qu'une seule inscription pour l'ensemble de ses activités de lobbyisme, peu importe qu'il agisse à titre de lobbyiste-conseil, de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation.

Le partage de responsabilités entre la conservatrice et le commissaire ne s'avère pas optimal et ne va pas sans difficultés. Le ministre de la Justice a, dans son rapport de 2007, remis en question cette bicéphalité et recommandait que l'on examine l'opportunité de confier au commissaire au lobbyisme plutôt qu'à la conservatrice la tenue du registre des lobbyistes. Les rôles très différents assumés par les deux entités qui poursuivent des objectifs distincts conduisent à des situations qui ne sont pas en parfaite cohérence. Le commissaire au lobbyisme recommande donc que lui soit transférée la responsabilité de tenir le registre des lobbyistes selon le modèle qui, à une exception près, existe ailleurs au Canada.

LES MODIFICATIONS RELATIVES À CERTAINES INTERDICTIONS

Le commissaire au lobbyisme propose également l'ajout à la Loi d'un certain nombre d'interdictions. Il est notamment recommandé :

- d'interdire les activités de lobbyisme entre la publication d'un appel d'offres public et l'octroi du contrat; si cela peut paraître aller de soi, il faut savoir qu'en vertu du libellé actuel de la Loi, une communication d'influence faite dans le cadre d'un appel d'offres public n'est pas une activité de lobbyisme, ce qui est un non-sens;
- d'interdire les activités de lobbyisme 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 puisse exercer des activités de lobbyisme 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 qu'un ancien titulaire d'une charge publique ayant été membre du personnel d'encadrement d'une institution gouvernementale ou municipale ou encore un membre de l'Assemblée nationale ou d'un conseil municipal, non autrement visé par une interdiction d'exercer des activités de lobbyisme, soit assujéti à une interdiction d'agir comme lobbyiste auprès de l'Institution dans laquelle il a été titulaire d'une charge publique, et ce, pour une période d'un an.

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, il est également recommandé :

- de permettre l'imposition de sanctions administratives pécuniaires pour certains manquements déterminés dans la Loi, comme cela est prévu dans certaines autres lois canadiennes sur le lobbying et certaines lois québécoises;
- 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 sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying ou le Code de déontologie des lobbyistes. 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 à un minimum de trois ans le délai de prescription pour les sanctions pénales. À la suite de la recommandation du juge Gomery, la prescription au fédéral a été portée à cinq ans;
- de permettre au commissaire au lobbying de prendre ses propres poursuites;
- de permettre au commissaire au lobbying 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 comme cela existe au fédéral et dans plusieurs autres provinces;
- de préciser le rôle que les titulaires de charges publiques doivent jouer pour assurer le respect de la Loi dans leur environnement;
- 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.

C'est en prenant appui sur l'expertise qu'il a développée au cours des dix années de mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying adoptée en 2002 que le Commissaire au lobbying du Québec a mené la réflexion en profondeur qui a conduit au rapport déposé le 9 mai 2012. Cette démarche est l'aboutissement d'une réflexion de plus de 18 mois.

Le rapport produit par le commissaire propose aux parlementaires de nouvelles dispositions de la Loi plus simples et plus claires afin d'en faciliter la compréhension par les lobbyistes et les titulaires de charges publiques et, par conséquent, favoriser une application plus uniforme et complète de celle-ci. Il vise aussi à revoir les renseignements requis des lobbyistes et les modalités de déclaration au registre pour pouvoir rendre accessible au public l'information essentielle, fiable, pertinente et disponible en temps utile. Il vise de plus à redéfinir le modèle d'organisation, les rôles et les responsabilités inhérents à l'administration des règles d'encadrement des activités de lobbyisme en vue de tendre davantage vers une gestion intégrée et optimale des ressources qui y sont investies. Enfin, il propose des outils complémentaires à l'intention du commissaire au lobbyisme afin d'améliorer l'efficacité de son action.

Lors de la révision quinquennale de la Loi en 2008, tous les acteurs interpellés étaient déjà favorables à des modifications importantes à la Loi. Cinq ans plus tard, le contexte a continué d'évoluer. Les titulaires de charges publiques, les lobbyistes et le public en général sont encore plus préoccupés par les questions de transparence et d'éthique et l'expérience du Commissaire au lobbyisme du Québec s'est enrichie. En outre, une importante mise à niveau de l'actuel registre devra être réalisée à brève échéance en raison de sa désuétude technologique imminente. Tout cela crée un cadre particulièrement propice pour revoir en profondeur la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et y apporter les changements essentiels à l'atteinte pleine et entière des objectifs de transparence et de saines pratiques des activités de lobbyisme; dans la perspective de renforcer la confiance du public envers les institutions publiques et les personnes qui y œuvrent.