

COMITÉ CONSULTATIF SUR LES RÈGLES D'ENCADREMENT DU LOBBYISME

Réunion tenue le 13 octobre 2016
de 13 h 30 à 16 h 45

Palais de justice de Montréal
Salle 3.175

PARTICIPANTS

Membres représentant le Commissaire au lobbyisme du Québec

- M. François Casgrain, commissaire au lobbyisme
- M. Jean Dussault, adjoint au commissaire, secrétaire général et directeur de l'administration
- M^{me} Johanne Pouliot, avocate à la direction des affaires juridiques

Membres représentant la Conservatrice du registre des lobbyistes

- M^{me} Céline Héту, conservatrice du registre des lobbyistes par intérim
- M^{me} Élisabeth Geoffroy, directrice par intérim, Direction des services de mission, Direction des registres et de la certification
- M^{me} Isabelle Gasse, avocate aux affaires juridiques, Direction des registres et de la certification

Membres représentant des lobbyistes

- M. Pierre Hamel, directeur, affaires juridiques et gouvernementales, Association de la construction du Québec (ACQ)
- M. Simon Gaudreault, économiste principal pour la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) désigné pour remplacer à la réunion madame Martine Hébert, vice-présidente principale et porte-parole nationale de la Fédération
- M^{me} Hélène Lauzon, présidente, Conseil patronal de l'environnement du Québec (CPEQ)
- M. Alain Lemieux, président, cabinet Affaires gouvernementales et publiques
- M. David Veillette, représentant de l'Alliance des cabinets de relations publiques du Québec (ACRPQ)

Membres représentant des titulaires de charges publiques

- M^{me} Nathalie Dion, directrice des analyses, des orientations et des relations avec les clientèles, Secrétariat du Conseil du trésor
- M. Patrick Savard, directeur général, Ville de Longueuil
- M. Denis Thiffault, coordonnateur gouvernemental en éthique, fonction publique québécoise

Membres experts

- M. Denis Coulombe, ancien secrétaire général du Commissaire au lobbyisme du Québec et membre fondateur de l'Institut de la confiance dans les organisations
- M. Pierre B. Meunier, associé, cabinet Fasken-Martineau, coauteur de l'ouvrage *Le lobbyisme au Canada*

Étaient absents

- M^{me} Martine Hébert, vice-présidente principale et porte-parole nationale, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
- M. Jérôme Unterberg, sous-ministre adjoint, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire

RUBRIQUES À L'ORDRE DU JOUR

<p>1 MOT D'OUVERTURE</p>	<p>Le commissaire au lobbyisme souhaite la bienvenue aux membres du comité consultatif. Il introduit les nouveaux membres, soit M. Pierre Hamel en remplacement de M. Mathieu Santerre, M^{me} Nathalie Dion en remplacement de M. Louis Morneau et M^{me} Élisabeth Geoffroy de la direction des registres et de la certification. Le commissaire souligne la présence de M. Simon Gaudreault désigné pour remplacer à la réunion M^{me} Hébert, ainsi que l'absence de monsieur Unterberg. Le commissaire présente aux membres M^{me} Johanne Pouliot, juriste au Commissaire au lobbyisme du Québec.</p> <p>Le commissaire rappelle ensuite les points à l'ordre du jour. Aucun changement n'y est apporté.</p>
---	--

<p>2 CHANGEMENT À LA DIRECTION DES REGISTRES ET DE LA CERTIFICATION</p>	<p>M^{me} Céline Héту informe les membres du comité que la conservatrice du registre des lobbyistes a quitté ses fonctions pour la retraite le 11 août 2016. Dans son dernier rapport d'activité pour 2015-2016 déposé en septembre dernier, M^{me} Potvin-Plamondon remercie les personnes qui ont contribué à la réalisation de son mandat.</p> <p>M^{me} Héту prend donc la relève de la conservatrice de façon intérimaire. De son côté, M^{me} Élisabeth Geoffroy assume de façon intérimaire les fonctions de directrice des services de mission qui étaient assumées par M^{me} Héту.</p>
<p>3 AUTHENTIFICATION AU REGISTRE DES LOBBYISTES AU MOYEN D'UN IDENTIFIANT/MOT DE PASSE – UN AN DÉJÀ, BILAN</p>	<p>M^{me} Élisabeth Geoffroy rappelle qu'en septembre 2015 est entré en vigueur, un règlement modifiant le Règlement sur le registre des lobbyistes afin d'éliminer l'obligation pour le lobbyiste d'obtenir une bicolonne de signature pour procéder à une inscription au registre des lobbyistes par voie électronique ainsi que celle de la vérification de l'identité auprès d'un notaire.</p> <p>La possibilité d'utiliser un identifiant et un mot de passe comme mode d'authentification existe donc depuis cette date. Certains des clients qui possédaient leur clé de signature à l'entrée en vigueur du Règlement continuent de l'utiliser. Cette pratique est cependant progressivement abandonnée, particulièrement lors du renouvellement de leur clé qui doit se faire aux trois ans.</p> <p>M^{me} Geoffroy souligne que la mise en place de ce nouveau mécanisme de sécurité à l'inscription favorise nettement l'utilisation de la déclaration sous format électronique. En 2015-2016, 77,5 % des déclarations étaient transmises par voie électronique alors que cette proportion atteint 98,4 % depuis avril 2016. Puisque les déclarations qui ne sont pas transmises par voie électronique entraînent des frais pour le déclarant, les revenus à ce chapitre seront en conséquence moins élevés. Il s'agit cependant de sommes minimes.</p> <p>La conservatrice du registre des lobbyistes fournit ensuite quelques données statistiques, à la hausse, relativement au nombre de déclarations et avis présentés au registre, au nombre de lobbyistes actifs, ainsi qu'au nombre de consultations faites au registre des lobbyistes. L'inclusion depuis avril 2015 du réseau de la santé aux règles d'encadrement du lobbyisme pourrait expliquer en partie ces résultats.</p> <p>Un plus grand degré de sensibilisation des titulaires de charges publiques quant à leur responsabilité face à la Loi, particulièrement dans le monde municipal, serait, aux dires de certains membres, de nature à favoriser un plus grand respect des règles de transparence.</p>
<p>4 PROJET DE LOI N° 56 – ÉTAT DE SITUATION</p>	<p>À titre d'information, le commissaire au lobbyisme fait le point au bénéfice des membres sur l'état de l'évolution du projet de loi n°56 – Loi sur la transparence en matière de lobbyisme. Il rappelle que ce projet de loi a été déposé en juin 2015 après avoir été réclamé depuis longtemps, notamment en 2008 lors de la révision quinquennale et en 2012 lorsque le commissaire au lobbyisme a déposé un rapport sur les propositions de modifications à la Loi.</p> <p>Après le dépôt du projet de loi n°56, la question de l'assujettissement des OBNL a suscité beaucoup de réactions. À tel point, qu'on a demandé au commissaire au lobbyisme de réaliser une étude à ce sujet en menant une consultation auprès d'eux. Le rapport sur l'étude a été déposé à l'Assemblée nationale le 9 juin et une commission parlementaire s'est penchée sur ce sujet et le commissaire a été entendu le 28 septembre dernier.</p> <p>Le commissaire mentionne que nous n'avons pas eu de nouvelles depuis. Il indique qu'il y a plusieurs projets de loi sous l'égide de la Commission des institutions et que de façon réaliste, il ne faut pas s'attendre à avoir une nouvelle loi avant juin 2017.</p>

<p>5 CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES</p>	<p>Le commissaire au lobbyisme relate en guise d'introduction du sujet principal de la réunion du comité, soit le Code de déontologie des lobbyistes, les étapes qui ont mené à l'adoption du Code de déontologie des lobbyistes en 2004, en mentionnant notamment les consultations tenues ainsi que la commission parlementaire qui a eu lieu à ce sujet en 2003.</p> <p>Le commissaire présente ensuite aux membres du comité le document qui leur avait été transmis en préparation de la présente réunion et qui contient un tableau comparatif des différents codes de déontologie des lobbyistes en vigueur dans les juridictions canadiennes, incluant le code adopté par le Québec. Il mentionne aussi l'existence d'un autre document d'intérêt préparé à l'époque de l'adoption du Code et qu'il rendra disponible par voie électronique.</p> <p>La discussion est ensuite lancée par un premier commentaire d'un membre sur le fait que le contexte a beaucoup changé depuis 2002, qu'il y a aujourd'hui une plus grande sensibilité aux questions d'ordre éthique et que le contexte est sans doute favorable maintenant pour un resserrement des règles. Ceci dit, il est soulevé que l'expérience des années passées a prouvé que l'essentiel des dispositions du Code tient toujours la route, même si des améliorations peuvent leur être apportées.</p> <p>On s'interroge ensuite sur les éléments du Code qui devraient être modifiés. Qu'est-ce qui manque? Qu'est-ce qui est redondant entre la Loi et le Code? Quels sont les comportements attendus qui devraient être ajoutés au Code? Qu'est-ce qui est positif et qu'est-ce qui est négatif dans la situation actuelle?</p> <p>Un membre du comité soulève que le lobbyisme n'a jamais eu aussi mauvaise presse, alors que le lobbyisme est légitime, ce qui est rappelé dans la Loi en son premier article. Un code de déontologie clair, compréhensible et un commissaire qui a les moyens de le faire connaître et de le faire appliquer sont autant d'éléments qui seraient susceptibles d'améliorer la perception du public à l'endroit des lobbyistes et par incidence de renforcer cette légitimité.</p> <p>Un membre évoque par ailleurs les difficultés dans certains cas d'obtenir une rencontre avec un titulaire d'une charge publique même si le lobbyisme est légitime. Il apparaît cependant difficile d'imaginer qu'une obligation de donner suite à toute demande d'un lobbyiste d'être rencontré puisse être imposée.</p> <p>Le commissaire mentionne que le Code actuel est peu connu et pas toujours bien compris. La sensibilisation a beaucoup porté sur les règles de transparence et accessoirement sur le Code, particulièrement au cours des premières années d'existence de l'institution du Commissaire au lobbyisme. De plus en plus de personnes respectent la Loi et le contexte plus récent qui a amené de nombreux questionnements sur le plan éthique a entraîné un resserrement de la part des titulaires de charges publiques. On utilise de plus en plus la Loi pour se protéger et le Code est de plus en plus vu par les institutions publiques comme un moyen d'assurer les bonnes pratiques en matière de lobbyisme, un rempart contre des pratiques inacceptables.</p> <p>Bien que le commissaire au lobbyisme ne manque pas une occasion de parler du Code, il reste aujourd'hui cependant du travail de communication à faire à cet égard. Le commissaire est d'avis qu'un Code annoté serait un outil intéressant pour bien faire comprendre ses dispositions. Plusieurs membres partagent cette suggestion et encouragent le commissaire à développer cet outil. On évoque aussi la possibilité de développer un webinaire sur le sujet.</p>
---	--

Le commissaire suggère qu'il faut aussi apporter des précisions à certaines dispositions pour que le Code trouve une application concrète dans toutes ses dimensions. Il mentionne que d'autres codes vont plus loin que celui du Québec et cite en exemple la possibilité de viser les liens entre le lobbyisme et l'action politique. À ce sujet, un membre souligne qu'il y a lieu de cerner les questions de conflits d'intérêts en lien avec l'implication politique et d'être le plus précis possible pour une application concrète. Un autre indique qu'un code de déontologie doit entraîner les bonnes attitudes à adopter et, à cet égard, il pourrait être intéressant de s'inspirer d'autres codes ou de lois professionnelles qui édictent certains actes interdits pour bonifier le Code avec des articles concrets. On mentionne qu'en cette matière, le leadership du commissaire est déterminant et celui-ci doit cerner les pratiques qui se développent pour maintenir une saine pratique des activités de lobbyisme.

Le Commissaire au lobbyisme du Québec a eu au fil des ans quelques plaintes ou signalements portant sur des dispositions du Code de déontologie des lobbyistes, alors que la majorité des situations dénoncées ont trait à des activités de lobbyisme effectuées sans inscription au registre des lobbyistes ou à d'autres actes interdits prévus dans la Loi. Les questions de conflits d'intérêts, de conflits de rôles (conseiller ou lobbyiste) ou de pressions indues constituent les principaux objets sur lesquels les plaintes ou les signalements ont porté jusqu'à maintenant et dans la majorité des cas les situations visaient le palier municipal. Il est mentionné par certains membres du comité que le Code pourrait être revu notamment sur la base des situations pratiques rencontrées dans le passé.

La discussion se dirige ensuite d'une façon plus précise sur certaines dispositions spécifiques du Code. Le commissaire ouvre la discussion en abordant les dispositions générales et interprétatives prévues aux articles 2 et 3. L'article 3 qui dit que dans la représentation des intérêts particuliers d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation, le lobbyiste doit tenir compte de l'intérêt public a fait l'objet d'un assez long échange. Il apparaît pour certains difficile à concevoir que le lobbyiste puisse prendre en compte l'intérêt public alors que c'est de la responsabilité du titulaire d'une charge publique de veiller à l'intérêt public. Le commissaire rappelle qu'il s'agit d'une disposition interprétative et qu'elle prend réellement son sens dans l'application des devoirs et obligations prévus aux articles suivants. Quoi qu'il en soit, il convient, comme plusieurs membres, qu'il faut éviter l'ambiguïté et qu'ainsi il serait peut-être utile d'expliquer l'article 3 et peut-être même de le reformuler.

Les articles 5 à 18 sur l'honnêteté et l'intégrité et le professionnalisme font dans l'ensemble consensus quant à leur pertinence. Il apparaît cependant que des précisions devraient être apportées à certains d'entre eux. Ainsi, l'article 5 qui réfère spécifiquement aux questions d'honnêteté et d'intégrité semble pour certains difficile à traduire dans des actions concrètes. Aussi, l'article 9 qui a trait aux normes de conduites des titulaires de charges publiques gagnerait peut-être en précision en remplaçant le terme « inciter » par le terme « placer ». Enfin, selon un membre, l'article 16 pose parfois des difficultés d'application lorsque par exemple le client ultime n'est pas encore connu du lobbyiste. La disposition devrait permettre une certaine latitude.

6

AUTRES POINTS DE DISCUSSION

Un membre a demandé au commissaire s'il était possible de faire une courte présentation de l'étude qu'il a déposée en juin dernier relativement à l'assujettissement des OBNL aux règles d'encadrement du lobbyisme et de donner quelques informations par ailleurs sur le processus que nous avons mis en place pour traiter les déclarations tardives, les lettres

que nous envoyons et les poursuites qui sont prises dans ces cas. Compte tenu du temps disponible, ces points n'ont pas été abordés. Ils pourront être repris ultérieurement.

Le commissaire remercie enfin les participants à la rencontre en mentionnant qu'il s'agit d'une première étape vers l'adoption éventuelle d'un Code renouvelé. Il invite les membres qui le souhaitent à lui faire part de toute autre suggestion susceptible de bonifier cette pièce importante des règles d'encadrement du lobbyisme.

Le 4 novembre 2016