

PROJET DE LOI N° 6 :

LOI TRANSFÉRANT AU COMMISSAIRE AU LOBBYISME
LA RESPONSABILITÉ DU REGISTRE DES LOBBYISTES ET
DONNANT SUITE À LA RECOMMANDATION DE
LA COMMISSION CHARBONNEAU CONCERNANT LE DÉLAI DE
PRESCRIPTION APPLICABLE À LA PRISE D'UNE POURSUITE PÉNALE

MÉMOIRE DÉPOSÉ À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

Le Commissaire au lobbyisme du Québec

70, rue Dalhousie, bureau 220

Québec (Québec) G1K 4B2

Dans la région de Québec : 418 643-1959

Sans frais : 1 866 281-4615

www.commissairelobby.qc.ca

Note – la forme masculine désigne aussi bien les hommes que les femmes.

Québec, mars 2019

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019

ISBN (en ligne) : 978-2-550-83742-8

© Commissaire au lobbyisme du Québec

Table des matières

Présentation de l’auteur et avant-propos	2
Résumé.....	3
Concernant le Registre	3
Concernant la prescription pénale.....	3
Recommandation	3
Observations du Commissaire concernant le projet de loi n° 6	4
Transfert de la responsabilité du Registre	4
1.1 Enjeux contextuels et opérationnels.....	4
Enjeux liés au contexte.....	4
Enjeux de confusion de la clientèle et obstacles administratifs	4
Environnement technologique désuet.....	5
Recommandations et demandes antérieures de transfert du Registre	5
Situation des autres juridictions canadiennes.....	7
1.2 Solution proposée par le projet de loi n° 6 et positionnement du Commissaire	7
1.3 Modalités du projet de loi n° 6.....	8
Entente avec le Conservateur	8
Modalités de tenue du Registre et mise en œuvre de la Loi.....	8
Travaux préparatoires à la nouvelle plateforme	9
Modification du délai de prescription applicable à la prise d’une poursuite pénale	10
2.1 Contexte et enjeux reliés au délai de prescription	10
Enjeux reliés à la prescription	10
Situation dans les autres juridictions canadiennes	10
Recommandations de la Commission Charbonneau.....	11
2.2 Solution proposée par le projet de loi n° 6 et positionnement du Commissaire	11
2.3 Mise en œuvre du nouveau délai de prescription	11
Annexe A – Vision du commissaire de la plateforme de remplacement du registre	12

Présentation de l’auteur et avant-propos

Le commissaire au lobbying est l'une des personnes désignées par l'Assemblée nationale pour exercer une fonction qui en relève. Il est nommé sur proposition du premier ministre, approuvée par les deux tiers des membres de l'Assemblée, pour un mandat renouvelable de cinq ans. Ce mode de nomination vise à assurer l'indépendance de la personne désignée dans l'exercice de la mission qui lui est confiée.

Le commissaire au lobbying et son équipe (le « Commissaire ») a pour mission de promouvoir la transparence et la saine pratique des activités de lobbying exercées auprès des titulaires de charges publiques des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, ainsi que de faire respecter la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying¹ (la « Loi ») et le Code de déontologie des lobbyistes² (le « Code ») adopté en vertu de la Loi.

Le présent mémoire, déposé à la Commission des institutions dans le cadre des consultations particulières portant sur le projet de loi n°6 : Loi transférant au commissaire au lobbying la responsabilité du registre des lobbyistes et donnant suite à la recommandation de la Commission Charbonneau concernant le délai de prescription applicable à la prise d'une poursuite pénale (le « projet de loi n°6 » ou « projet de loi »), s'inscrit dans la mission du Commissaire. Il vise à informer les membres de la Commission des principales observations du Commissaire concernant les modifications prévues par le projet de loi.

D'entrée de jeu, le Commissaire tient à préciser que le projet de loi n°6 ne vise pas à réformer l'encadrement du lobbying au Québec, ni à étendre la portée de la Loi actuelle. Il s'agit essentiellement, de l'avis du Commissaire, d'un projet de loi de nature technique qui vise à lui transférer la responsabilité du registre des lobbyistes (le « Registre ») pour lui permettre d'en revoir en profondeur le modèle opérationnel, notamment en remplaçant l'outil actuel par une plateforme technologique moderne au bénéfice des parties prenantes. Ce projet de loi vise également à ajuster le délai de prescription des infractions pénales constatées en vertu de la Loi, conformément aux recommandations de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (la « Commission Charbonneau »).

Le Commissaire est conscient des enjeux et critiques concernant le régime d'encadrement actuel prévu par la Loi. C'est pourquoi il a entrepris, au printemps 2018, une vaste réflexion concernant ce régime et qu'il a annoncé son intention de produire un diagnostic de la Loi actuelle ainsi qu'un énoncé de principes fondé sur les meilleures pratiques nationales et internationales, adaptées à la société québécoise, pour guider les parlementaires dans le cadre d'une réflexion globale visant l'encadrement du lobbying au Québec. Le diagnostic et l'énoncé de principes seront déposés par le Commissaire à l'Assemblée nationale au printemps 2019.

Dans ce contexte, le Commissaire souhaite limiter ses observations et interventions devant la présente Commission aux éléments visés par le projet de loi n°6.

¹ QUÉBEC. *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, RLRQ, chapitre T-11.011, à jour au 15 janvier 2019, Éditeur officiel du Québec, 2002.

² QUÉBEC. *Code de déontologie des lobbyistes*, RLRQ, chapitre T-11.011, r.2, à jour au 1^{er} novembre 2018, Éditeur officiel du Québec, 2004.

Résumé

□ Concernant le Registre :

- Pour des motifs de mise en œuvre très rapide, en raison du contexte d'adoption de la Loi en 2002, l'administration du régime d'encadrement du lobbyisme a été confiée à deux entités distinctes. D'une part, le Commissaire a été chargé de l'application de la Loi et du Code et, d'autre part, l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers, de la Direction des registres et de la certification du ministère de la Justice (le « Conservateur »), a été chargé d'agir à titre de conservateur du Registre. Or ces deux entités n'avaient pas la même mission et ne relevaient pas de la même autorité. Cette double administration, notamment en lien avec la gestion du Registre, a créé de la confusion auprès des parties prenantes tout en limitant la capacité du Commissaire de contribuer directement et efficacement à l'évolution de l'outil de divulgation des communications d'influence établi par la Loi.
- Les délais de traitement, la complexité du processus d'inscription, la validation préalable des mandats et la désuétude technologique du Registre ont nui à l'inscription et à la divulgation en temps opportun des activités de lobbyisme. Ces différents facteurs sont devenus les principales sources de critiques contre le régime d'encadrement du lobbyisme.
- Tous les rapports déposés par les ministres responsables de la Loi et par le Commissaire depuis 2002 ont constaté la pertinence d'un transfert du Registre au Commissaire pour lui en confier l'administration, selon le modèle qui existe dans les autres juridictions canadiennes.
- Il est aujourd'hui devenu urgent de revoir en profondeur le modèle opérationnel du Registre et de le remplacer par une plateforme technologique moderne qui permettra de maintenir l'adhésion des parties prenantes au régime d'encadrement et de favoriser le respect de la Loi et la confiance des citoyens dans les institutions publiques.

□ Concernant la prescription pénale :

- La prescription pénale pour les infractions à la Loi en vertu du régime actuel n'alloue pas le temps suffisant au Commissaire pour effectuer une surveillance et un contrôle efficaces des activités de lobbyisme, ni au Directeur des poursuites criminelles et pénales (« DPCP ») pour obtenir la sanction des infractions à la Loi constatées par le Commissaire;
- Le délai de prescription prévu à la Loi pour les infractions pénales est le plus court dans l'ensemble des juridictions canadiennes et il est incohérent avec des régimes similaires existant au sein du corpus législatif québécois;
- Divers rapports produits par les ministres responsables de la Loi et par le Commissaire, de même que la Commission Charbonneau et son Comité public de suivi, ont recommandé d'augmenter le délai de prescription afin de favoriser un meilleur respect de la Loi.

□ Recommandation

Sur la foi des constats énoncés au présent mémoire et des bénéfices attendus du projet de loi n° 6 pour l'ensemble des parties prenantes à la Loi, le Commissaire recommande à la Commission d'adopter les dispositions du projet de loi n° 6 dans leur intégralité concernant :

- le transfert au Commissaire du lobbyisme de la responsabilité du Registre;
- l'allongement du délai de prescription applicable à la prise d'une poursuite pénale.

Transfert de la responsabilité du Registre

1.1 Enjeux contextuels et opérationnels

A) Enjeux liés au contexte

Le Registre a été mis en place lors de l'adoption de la Loi, en 2002. Il est tenu par le Conservateur depuis ce moment. La décision de confier à une autre entité que le Commissaire la responsabilité de la tenue du Registre a été prise, à l'époque, en raison de sa capacité à mettre en place ce registre dans un très court délai.

Si la décision de confier le Registre à une autre entité a effectivement permis sa mise en place rapide, elle a engendré des enjeux de gestion à court, moyen et long terme qui ont aujourd'hui surpassé les bénéfices réalisés à l'époque.

En 2002, le Registre a donc été l'outil privilégié par le législateur pour matérialiser l'objectif de transparence de la Loi. Or, sa gestion confiée à une entité autre que le Commissaire, son environnement technologique, la complexité de son processus d'inscription depuis sa création ainsi que des lacunes quant à la disponibilité et la mise en valeur d'informations pertinentes pour le citoyen ne lui permettent pas d'atteindre pleinement cet objectif.

Enjeux de confusion de la clientèle et obstacles administratifs

Le partage des responsabilités d'administration de la Loi entre le Conservateur et le Commissaire ne s'est jamais avéré optimal. De nombreuses personnes confondent les deux entités et ne savent souvent pas à qui s'adresser quand elles se questionnent sur les modalités d'application de la Loi ou concernant les inscriptions au Registre. Elles doivent parfois faire l'aller-retour entre les services à la clientèle du Commissaire et ceux du Conservateur, selon la nature des demandes ou des renseignements recherchés.

À cet égard, les pouvoirs respectifs du Conservateur et du Commissaire ont généré certaines incohérences dans l'application de la Loi, entre autres en matière d'interprétation de ses dispositions et des renseignements à fournir lors de l'inscription. Bien qu'il déploie de nombreux efforts pour accompagner les parties prenantes dans leur compréhension de la Loi et des obligations qu'elle prévoit, en ce qui concerne l'inscription des mandats, le Commissaire ne peut que formuler des recommandations au Conservateur afin que des changements soient apportés au Registre.

Au surplus, la procédure de validation a priori de tous les mandats avant qu'ils ne soient publiés, ainsi que les rondes de corrections qu'elle engendre souvent, ont été autant de sources de complexité, d'insatisfaction et de délais dans l'inscription des mandats au Registre. Environ 15 % des déclarations ne sont pas déposées au Registre dans les délais prescrits par la Loi. En conséquence, ne disposant pas de la responsabilité du Registre, le Commissaire ne peut pas effectuer un suivi optimal pour assurer le respect des règles.

Enfin, les écueils rencontrés par les lobbyistes lors de leur inscription au Registre ne sont pas étrangers à la difficulté encore manifeste à ce jour de susciter leur adhésion à la Loi, en plus de complexifier leur travail. Les lobbyistes qui inscrivent régulièrement des mandats demandent d'ailleurs depuis plusieurs années l'implantation d'un système plus convivial et moderne.

Environnement technologique désuet

L'environnement technologique du Registre n'a pratiquement pas évolué depuis son implantation, il y a près de 17 ans, ce qui en fait aujourd'hui un système obsolète qui ne répond ni aux besoins des citoyens ou de la clientèle, ni à ceux du Commissaire dans l'accomplissement de son mandat de surveillance et de contrôle.

Cet environnement technologique conditionne aussi grandement la manière dont l'information est présentée aux usagers. L'interface du Registre et la présentation de son information ne sont pas conviviales et paraissent encombrées, ce qui rend ardue l'identification des informations pertinentes aux activités de lobbyisme. Conséquemment, le Registre ne permet pas d'atteindre ce qui doit être son objectif premier : informer les citoyens et les titulaires de charges publiques, à l'aide de renseignements pertinents et en temps opportun, pour qu'ils puissent réagir promptement à une activité de lobbyisme inscrite.

Au surplus, bien que l'information soit accessible à tous, le citoyen n'est pas toujours apte à comprendre la nature véritable des communications d'influence en cours ou à identifier qui les accomplit réellement. Il n'est ainsi pas toujours possible d'associer les lobbyistes inscrits aux mandats qu'ils sont chargés d'accomplir ou aux entités pour lesquelles ils agissent. De plus, les outils de recherche du Registre ne sont pas intuitifs et ne permettent pas de répondre efficacement aux besoins des utilisateurs.

En raison de la structure même du Registre, du fait qu'il n'est pas possible d'en retirer des inscriptions ou d'en faire une mise à jour efficiente, il serait hautement hasardeux d'affirmer que le contenu du Registre reflète les activités de lobbyisme réellement accomplies, ni d'en dresser un bilan complet et véridique à ce jour.

Au printemps 2018, le Commissaire a mandaté une firme externe pour mener un groupe de discussion concernant le régime d'encadrement du lobbyisme au Québec, dans le but de compléter le diagnostic que le Commissaire déposera sous peu. Les participants ont identifié le Registre comme une composante fondamentale de la transparence. Cet objectif de transparence doit, à notre avis, se transposer dans une réalité concrète afin de permettre aux citoyens de participer à la vie démocratique et de faire des choix éclairés en temps opportun.

En somme, sur le plan administratif, le contexte d'urgence qui a vu naître le Registre a fait en sorte que l'administration du régime d'encadrement a été confiée à deux entités distinctes ayant des missions différentes. Cette orientation a créé, au fil du temps, de nombreux enjeux de confusion pour les parties prenantes. Sur le plan opérationnel, les délais de traitement, la complexité du processus d'inscription, la validation préalable de mandats et la désuétude technologique du Registre ont nui à l'inscription et à la divulgation au Registre et sont devenues les principales sources de critiques contre le régime d'encadrement.

B) Recommandations et demandes antérieures de transfert du Registre

Dès les premiers jours suivant les élections d'octobre 2018, le nouveau commissaire a sensibilisé les parlementaires et le gouvernement à l'urgence de procéder au transfert du Registre et ainsi donner au Commissaire les assises juridiques et les moyens techniques et financiers pour développer une nouvelle plateforme technologique. Il reprenait alors à son compte des arguments évoqués depuis de nombreuses années.

Notamment, dans son rapport portant sur la mise en œuvre de la Loi, déposé à l'Assemblée nationale en 2007, le ministre de la Justice indiquait que le partage de responsabilités entre le Commissaire et le Conservateur entraînait des difficultés, semait la confusion et conduisait à des divergences entre le Commissaire et le Conservateur quant à l'évolution du Registre³.

Dans son rapport *Bâtir la confiance* portant sur la révision quinquennale de la Loi⁴ déposé en 2008, le Commissaire indiquait que le transfert d'administration du Registre pourrait comporter les avantages suivants :

- éliminer la confusion auprès des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et des citoyens quant aux rôles respectifs joués par le Commissaire et le Conservateur;
- mettre en place les mesures qui permettraient au Commissaire d'avoir un registre qui réponde à ses besoins en matière de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme et qui faciliteraient l'atteinte de l'objectif de transparence que vise la Loi;
- apporter au Registre les modifications qui en feraient un outil convivial à la fois pour les lobbyistes, les titulaires de charges publiques et les citoyens;
- assurer une plus grande cohérence entre les activités d'inscription au Registre et celles de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme.

En décembre 2013, la Commission des institutions, à la suite de l'audition du Commissaire concernant des modifications demandées à la Loi, a recommandé dans son rapport⁵ que les modalités d'inscription et de mise à jour du registre soient simplifiées, de façon à le rendre plus accessible et convivial.

Enfin, le projet de loi n° 56 : Loi sur la transparence en matière de lobbyisme, présenté à l'Assemblée nationale par le ministre responsable de l'Accès à l'information et de la Réforme des institutions démocratiques en 2015, prévoyait des modalités de transfert du Registre au Commissaire. Ce projet de loi n'a pas complété son cheminement au sein des instances parlementaires. Au printemps 2018, anticipant la dissolution prochaine de l'Assemblée nationale en prévision du déclenchement des élections générales, le Commissaire a proposé de scinder le projet de loi n° 56 afin de n'en conserver que les modalités afférentes au transfert du Registre. Ce projet n'a pu être mené à terme.

Ainsi, depuis 2007, toutes les tentatives de transfert du Registre n'ont pas été menées à terme, malgré les orientations claires en ce sens.

³ MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC. *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes*, 2007, p. 24.

⁴ COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC. *Bâtir la confiance. Rapport du Commissaire au lobbyisme du Québec concernant la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, 2008, p. 61 et suivantes.

⁵ COMMISSION DES INSTITUTIONS. *Étude du rapport « Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme » du Commissaire au lobbyisme, Observations, conclusions et recommandations*, Décembre 2013, p. 9 : « Parallèlement à cet exercice de révision de la Loi, la Commission estime que le registre des lobbyistes doit être un outil convivial, c'est-à-dire qu'il doit être facile à utiliser et à consulter. À cette fin, il a lieu de revoir et de simplifier les modalités d'inscription et de mise à jour des renseignements qu'il contient. »

C) Situation des autres juridictions canadiennes

Au fédéral, à la suite de certaines modifications législatives apportées en 2006, la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme ainsi que la responsabilité du registre fédéral ont été confiés à un seul organisme, à savoir le Commissariat au lobbying du Canada. Avant 2006, ce registre était tenu par Industrie Canada.

Dans toutes les autres provinces canadiennes, à l'exception de Terre-Neuve-et-Labrador, l'ensemble de ces responsabilités est toujours confié à une seule et unique entité. Le territoire du Yukon, qui a très récemment adopté sa Loi sur l'inscription des lobbyistes⁶, confie aussi la surveillance des activités de lobbyisme et la responsabilité du registre des lobbyistes à une seule et même entité. Au niveau municipal, plusieurs villes canadiennes d'importance, dont Toronto, Brampton, Hamilton, Vaughan et Surrey, ont emprunté cette voie.

1.2 Solution proposée par le projet de loi n° 6 et positionnement du Commissaire

La solution avancée par le projet de loi n° 6 vise à transférer la responsabilité du Registre au Commissaire afin de lui permettre d'en revoir le modèle opérationnel et de construire et déployer, dans les 30 mois suivant la sanction du projet de loi, une nouvelle plateforme technologique qui remplacera le Registre actuel.

À notre avis, cela permettra de répondre plus adéquatement aux besoins des citoyens, des lobbyistes et des titulaires de charges publiques, en plus d'améliorer grandement la capacité du Commissaire de réaliser pleinement sa mission.

Le Commissaire a déjà énoncé sa vision⁷ d'une telle plateforme, dont les fondements seront la simplicité, la clarté, la pertinence et l'efficacité, afin d'atteindre une transparence optimale des communications d'influence.

Comme mentionné dans notre avant-propos, le projet de loi n° 6 ne vise pas à réformer l'encadrement du lobbyisme au Québec, ni à étendre la portée de la Loi actuelle. Il s'agit d'un projet de loi de nature technique qui vise à transférer la responsabilité du Registre actuel et à le remplacer par une plateforme technologique moderne au bénéfice des parties prenantes.

Il est à notre avis devenu urgent, pour maintenir l'adhésion au régime d'encadrement prévu par la Loi et pour faire des gains importants en matière de transparence des communications d'influence, de moderniser le support technologique du Registre. Il est aussi devenu évident, au fil des années, que des améliorations substantielles à cet environnement technologique pourraient, même avec les lacunes connues de la Loi, améliorer considérablement l'expérience des utilisateurs et favoriser un meilleur respect de la Loi, plus simplement et efficacement. À cela s'ajoute la possibilité d'apporter, par l'entremise des dispositions actuelles de la Loi et des dispositions du projet de loi n° 6, des améliorations et simplifications significatives dans les processus d'inscription, de divulgation et de suivi des activités de lobbyisme.

Par conséquent, les modalités du projet de loi n° 6 visant le transfert du Registre reçoivent le plein appui du Commissaire, qui s'en déclare entièrement satisfait.

⁶ YUKON. *Loi sur l'inscription des lobbyistes*, LY 2018, chapitre 13, sanctionnée le 22 novembre 2018, 2018.

⁷ Voir Annexe A – *Notre vision d'un registre des lobbyistes renouvelé*.

1.3 Modalités du projet de loi n° 6

A) Entente avec le Conservateur

L'article 24 du projet de loi n° 6 prévoit que le Commissaire peut exiger de l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers la communication de toute information contenue au Registre actuel. Cette communication doit s'effectuer selon les conditions et modalités d'une entente devant intervenir avec le Commissaire au plus tard un an suivant la sanction de la loi. Cette entente doit notamment prévoir les modalités de collaboration convenues entre les parties.

D'entrée de jeu, le Commissaire désire mentionner que la collaboration avec le Conservateur et son personnel est déjà effective depuis plusieurs années et que celle-ci se manifeste sur une base régulière. Dans le contexte du transfert du Registre, le Commissaire voudra s'assurer principalement de réduire le fardeau administratif des organisations et des lobbyistes, notamment par la migration des données vers la nouvelle plateforme, dans toute la mesure du possible, pour éviter de demander ou d'effectuer une nouvelle saisie des informations et ainsi contrôler les impacts financiers et administratifs afférents au transfert.

Par ailleurs, afin d'assurer la sécurité et l'intégrité des données ainsi transférées et intégrées dans la nouvelle plateforme, le Conservateur devra sauvegarder les données du Registre actuel et leur support informatique pour une période d'un an suivant l'entrée en vigueur de la Loi. Le Commissaire pourra, au besoin, accéder à ces données à des fins de transfert ou de validation.

Le Commissaire est d'avis que l'expertise acquise par le Conservateur depuis la mise en place du Registre actuel lui sera utile, notamment afin d'éviter les écueils vécus au cours des 17 dernières années, mais également afin de répondre pleinement aux attentes des parties prenantes.

Des discussions sont déjà entamées afin d'établir les paramètres de l'entente prévue par le projet de loi. Le Commissaire est confiant d'en arriver rapidement à établir ces paramètres à la satisfaction de toutes les parties, afin d'assurer un transfert harmonieux et efficace des responsabilités et des données du Registre actuel.

B) Modalités de tenue du Registre et mise en œuvre de la Loi

Le projet de loi prévoit, à son article 3, qui modifie l'actuel article 19 de la Loi, que le Commissaire est chargé de la tenue du Registre et le tient « *selon les modalités qu'il détermine* ».

Il prévoit également que de telles modalités doivent être publiées sur le site Web du Commissaire afin de permettre à toute personne intéressée de transmettre ses commentaires dans les 45 jours suivant cette publication. Les modalités finales sont ensuite publiées à la *Gazette officielle du Québec*.

Le Commissaire se déclare entièrement satisfait de la capacité qui lui est ainsi accordée de déterminer les modalités visant la tenue du Registre et du processus prévu par le projet de loi n° 6 visant la consultation des parties intéressées. Cela atteint pleinement les objectifs de transparence et d'échange avec les parties prenantes que le Commissaire souhaite mettre en valeur.

La nature et l'étendue des modalités qu'il souhaite déployer seront cohérentes avec la vision déjà exprimée de la future plateforme : simplicité, clarté, pertinence et efficacité

opérationnelle, pour favoriser une meilleure transparence des communications d'influence. Par l'entremise des dispositions de la Loi actuelle et grâce aux modalités qu'il déterminerait conformément à ce qui précède, le Commissaire souhaite maximiser les bénéfices pour les parties prenantes en leur procurant les meilleurs outils possibles pour répondre à leurs besoins, que ceux-ci soient d'ordre administratif ou relatifs à la divulgation, la transparence ou la pertinence des informations publiées sur la nouvelle plateforme.

C) Travaux préparatoires à la nouvelle plateforme

Dans la foulée du projet de loi n° 56, qui prévoyait le transfert du Registre, le Commissaire a collaboré, dès 2017, à une étude d'opportunité concernant la refonte du Registre avec le secteur des registres de l'État (le « SRE ») du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et avec le Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques du ministère du Conseil exécutif. Cette étude d'opportunité a été finalisée le 28 juin 2017. Le Commissaire et le SRE ont continué d'échanger sur ce projet et ont convenu de produire une mise à jour sommaire de l'étude, finalisée le 16 octobre 2018.

L'étude d'opportunité faisait état des travaux envisagés par le Commissaire à l'égard de la refonte technologique du Registre et de la collaboration qu'il envisageait avec le SRE pour réaliser cette refonte. L'étude portait notamment sur la contribution de l'expertise du SRE au regard du développement et de la tenue de registres publics, en lien avec la volonté gouvernementale de regrouper les grands registres de l'État.

Bien que cette étude ait été réalisée en tenant compte des modalités du projet de loi n° 56, le Commissaire est d'avis que les principes et plusieurs orientations énoncés dans cette étude demeurent pleinement pertinents et applicables au développement de la future plateforme. Notamment, le Commissaire est d'avis que l'apport du SRE serait un atout afin d'assurer un arrimage efficace entre une future plateforme et l'information contenue au registre des entreprises du Québec, de façon à assurer la mise à jour en temps réel de l'information reliée aux entités et de simplifier ainsi les modalités d'inscriptions des organisations et de leurs représentants.

Dans le contexte du dépôt du projet de loi n° 6, le Commissaire et le SRE ont repris les travaux en vue d'actualiser l'étude d'opportunité et de réaliser un dossier de conception de la future plateforme qui remplacerait le registre actuel.

Cette nouvelle étape vise à refléter les orientations résultant de la vision proposée par le Commissaire et à procéder à certains ajustements concernant l'étude originale, en plus de compléter le dossier de conception des solutions technologiques envisagées.

Une équipe de projet interne a été mandatée par les deux parties afin de documenter les besoins reliés à la conception et à la réalisation de la nouvelle plateforme. Les travaux de cette équipe sont en cours et il est souhaité que le dossier de conception soit finalisé rapidement. La contribution de chaque partie, incluant tout apport externe, sera dès lors établie plus précisément.

2.1 Contexte et enjeux reliés au délai de prescription

A) Enjeux reliés à la prescription

Présentement, toute poursuite pénale envisageable à l'encontre d'un manquement aux dispositions de la Loi ou du Code se prescrit par un an à compter de la date de la perpétration de l'infraction. Bien trop court, ce délai de prescription rend inefficace le mécanisme de sanctions pénales.

En réalité, il est rare qu'une infraction à la Loi ou au Code puisse être constatée au moment où elle est commise. Cela intervient généralement plusieurs mois après la commission de l'infraction, alors que le délai de prescription est souvent déjà fortement entamé, voire écoulé. Même lorsque la perpétration de l'infraction est connue à l'intérieur du délai d'un an, le temps requis pour faire les vérifications nécessaires, mener une enquête, bâtir et transmettre un rapport d'enquête étoffé au DPCP, qui doit à son tour procéder à l'analyse de ce rapport et émettre des constats d'infraction, fait souvent en sorte que le mécanisme de sanction devient inopérant.

Chaque année, le Commissaire se voit donc forcé, malgré lui, de renoncer à plusieurs poursuites pénales à l'encontre de lobbyistes ayant contrevenu à la Loi ou au Code, étant donné que le délai de prescription est écoulé. Cette situation est susceptible d'encourager les personnes qui ne respectent pas les règles de pratique du lobbyisme à continuer d'agir dans l'illégalité, ou encore de démobiliser les personnes qui s'efforcent de respecter ces mêmes règles, tout en affectant grandement la crédibilité des activités de surveillance du Commissaire.

Les différents rapports émis par les ministres responsables de la Loi et par le Commissaire depuis l'adoption de la Loi, ainsi que le projet de loi n° 56, proposaient déjà d'augmenter ce délai.

B) Situation dans les autres juridictions canadiennes

Au Canada, aucune autre législation portant sur le lobbyisme ne prévoit un délai de prescription aussi court que celui qui prévaut en vertu de la Loi québécoise. Au fédéral, plus particulièrement, la brièveté du délai de prescription de deux ans pour entamer des poursuites a été soulevée par la Commission d'enquête sur le programme des commandites. Dans ses recommandations, le juge Gomery a proposé que ce délai de prescription soit haussé à cinq ans à partir du moment où le directeur de l'enregistrement des lobbyistes prend connaissance d'une infraction à la Loi. Cette recommandation a été retenue et la Loi sur le lobbying⁸ prévoit maintenant un délai de prescription de cinq ans de la date où le Commissaire au lobbying a eu connaissance de l'infraction jusqu'à un maximum de dix ans après la date de la perpétration de cette infraction.

Quant aux autres provinces canadiennes, elles disposent toutes d'un délai de prescription de deux ans suivant la perpétration d'une infraction pour l'introduction d'une poursuite pénale.

⁸ CANADA. *Loi sur le lobbying*, L.R.C. 1985, c. 44 (4^e suppl.), à jour au 28 février 2019, 2008.

C) Recommandations de la Commission Charbonneau

Au Québec, la Commission Charbonneau a également abordé la question de la prescription en matière pénale en lien, notamment, avec les règles d'encadrement du lobbyisme. À ce sujet, la juge Charbonneau a proposé de porter le délai de prescription des poursuites pénales en vertu de la Loi à trois ans à compter de la connaissance d'une infraction, sans excéder sept ans depuis sa perpétration (recommandation no 37)⁹. Cette recommandation visait également la Loi électorale¹⁰. Un délai total de sept ans a finalement été retenu comme délai de prescription lorsque la Loi électorale a été amendée. Il est à noter que le Directeur général des élections du Québec entreprend ses propres poursuites, sans référer au DPCP.

Dans son rapport de suivi 2018¹¹, le Comité public de suivi des recommandations de la Commission Charbonneau précisait la nécessité, afin de redonner confiance aux citoyens dans leurs institutions, d'accorder au Commissaire au lobbyisme du Québec un délai raisonnable pour intenter des poursuites. Précisant que le délai de prescription actuel limite de manière importante la capacité d'action du Commissaire, le Comité mentionnait qu'étendre ce délai à sept ans, tel que le recommandait la Commission Charbonneau, serait une modification législative simple à effectuer qui permettrait de resserrer l'encadrement des pratiques de lobbyisme au Québec.

2.2 Solution proposée par le projet de loi n° 6 et positionnement du Commissaire

La solution proposée par le projet de loi n° 6 au regard de la prescription en matière pénale correspond entièrement aux attentes du Commissaire et permettra de rectifier un élément fondamental du régime d'encadrement du lobbyisme prévu par la Loi.

Par conséquent, les modalités du projet de loi n° 6 visant l'allongement du délai de prescription applicable à la prise d'une poursuite pénale reçoivent le plein appui du Commissaire, qui s'en déclare entièrement satisfait.

2.3 Mise en œuvre du nouveau délai de prescription

Dans l'éventualité de l'adoption du projet de loi n° 6 et de la modification du délai de prescription, le Commissaire pourrait juger opportun d'émettre un avis, conformément à l'article 52 de la Loi, afin de préciser les effets de ce changement législatif pour s'assurer que toutes les parties prenantes ont une compréhension claire des effets de ce nouveau délai de prescription en matière pénale et de la transition qu'il impose.

⁹ CHARBONNEAU, France, et Renaud LACHANCE. *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, Tome 3*, Novembre 2015, p. 148 et suivantes.

¹⁰ QUÉBEC. *Loi électorale, RLRQ, chapitre E-3.3, à jour au 15 janvier 2019*, Éditeur officiel du Québec, 1989.

¹¹ COMITÉ PUBLIC DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION CHARBONNEAU. *Le comité public de suivi des recommandations de la Commission Charbonneau. Rapport 2018*, 2018, p. 4.

**Notre vision
d'un registre
des lobbyistes
renouvelé**

**L'expérience
utilisateur
au cœur
de la future
plateforme de
transparence
des activités de
lobbyisme**

COMMISSAIRE AU
LOBBYISME
DU QUÉBEC

1 Simple

- Une inscription, une navigation et des fonctionnalités intuitives, à l'image des médias sociaux
- Des recherches simplifiées et un partage facile de l'information

2 Clair

- Des liens croisés entre les mandats, les institutions, les entités et les personnes qui font des communications d'influence
- Des données ouvertes permettant de rechercher, extraire, comparer ou compiler diverses informations à des fins d'éducation et de recherche
- Des règles d'inscription et de suivi claires et précises

3 Pertinent

- La publication instantanée des communications d'influence de façon concise, sans validation préalable
- Une mise à jour des données en temps réel
- Des notifications selon les intérêts des utilisateurs et la possibilité de suivre des mandats spécifiques
- Une information fiable et vérifiable

4 Efficace

- De votre ordinateur à votre appareil mobile, une plateforme accessible et adaptée en tout temps
- Connectée au Registre des entreprises du Québec pour faciliter l'arrimage des informations
- La possibilité d'obtenir rapidement un portrait des communications d'influence dans un secteur, pour une région ou une institution donnée
- Des rappels sur les suivis à accomplir et une assistance en ligne



commissairelobby.qc.ca