

MÉMOIRE DE LA
CONSERVATRICE DU REGISTRE DES LOBBYISTES

CONCERNANT LA RÉVISION DE LA
LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE
DE LOBBYISME ET DU CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES

PRÉSENTÉ À LA
COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

AVRIL 2008

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----------|
| INTRODUCTION..... | 1 |
| I – L’INSCRIPTION DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME | 1 |
| 1.1 Le contenu de la déclaration | 1 |
| 1.2 L’actualisation du registre..... | 3 |
| 1.3 Les modalités relatives à la signature des déclarations et des avis de modification | 4 |
| II – LA CONSULTATION DU REGISTRE DES LOBBYISTES..... | 8 |
| III – LE RÉGIME BICÉPHALE DE RESPONSABILITÉ | 8 |
| CONCLUSION..... | 9 |

INTRODUCTION

Je remercie la Commission des finances publiques de me donner l'opportunité, en tant que conservatrice du Registre des lobbyistes, de présenter mes commentaires relativement au *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et sur le Code de déontologie des lobbyistes*¹, déposé au mois d'octobre dernier par le ministre de la Justice, ainsi que sur le rapport intitulé *Bâtir la confiance*², que le commissaire au lobbyisme a remis à cette commission en janvier dernier.

Sur le plan administratif, j'occupe la fonction de directrice générale associée à la Direction des registres et de la certification du ministère de la Justice. À ce titre, je suis responsable de plusieurs registres publics, dont le Registre des lobbyistes.

En regard de ce registre, mon rôle consiste à assurer sa tenue par la publication de renseignements portant sur les lobbyistes et l'objet de leurs activités de lobbyisme. La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme³, me confie notamment les mandats de :

- vérifier si les déclarations et avis présentés contiennent tous les renseignements requis et s'ils sont présentés dans la forme et selon les modalités prescrites;
- refuser ou radier toute déclaration ou avis inadéquats;
- donner et publier tout avis sur la forme, le contenu et les modalités d'inscription des déclarations et avis prévus par la Loi.

C'est pourquoi mes commentaires porteront exclusivement sur les sujets relevant de ma compétence, soit ceux traitant spécifiquement du Registre des lobbyistes.

Le présent mémoire porte sur trois principaux thèmes : l'inscription des activités de lobbyisme, la consultation du Registre des lobbyistes et le régime bicéphale de responsabilité instauré par la Loi.

I – L'INSCRIPTION DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME

Sous ce premier thème, mes propos porteront sur le contenu de la déclaration des activités de lobbyisme, l'actualisation des renseignements publiés au registre et les modalités relatives à la signature des déclarations et des avis de modification.

1.1 Le contenu de la déclaration

L'entrée en vigueur de la Loi en 2002 a eu pour effet d'assujettir les lobbyistes visés à l'obligation de déclarer les renseignements relatifs à leurs activités de lobbyisme. Cette déclaration se fait au moyen de formulaires Web ou papier.

En vue d'atteindre l'objectif de transparence énoncé dans la Loi, deux orientations importantes ont été prises : celle de demander aux lobbyistes de divulguer leurs activités de lobbyisme par mandats et celle de requérir un degré de précision suffisant pour permettre au public de bien comprendre les enjeux ou objectifs poursuivis par les activités de lobbyisme dûment déclarées.

¹ MINISTRE DE LA JUSTICE, *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*, juin 2007, 29 pages, ci-après nommé « rapport du ministre de la Justice ».

² COMMISSAIRE AU LOBBYISME, *Bâtir la confiance*, janvier 2008, 117 pages, ci-après nommé « rapport du commissaire au lobbyisme ».

³ L.R.Q., c. T-11.011, ci-après citée « Loi ».

Aujourd'hui, à l'instar du commissaire au lobbyisme⁴, je demeure convaincue que ces orientations se sont avérées adéquates et ont permis d'atteindre le degré de transparence souhaité. En effet, ces orientations contribuent grandement à la bonification de la qualité des renseignements rendus publics.

Toutefois, comme le ministre de la Justice en fait état⁵, la précision à atteindre quant aux renseignements déclarés en regard de l'objet des activités de lobbyisme demeurera toujours, dans une certaine mesure, assujettie à la subjectivité du lobbyiste qui les divulgue, à celle du personnel du registre lors du contrôle de qualité des documents présentés ainsi qu'à celle du commissaire au lobbyisme dans l'exercice de son pouvoir de surveillance.

Également, si l'exigence d'un tel degré de précision contribue fortement à la transparence, il augmente par le fait même le besoin d'accompagnement des lobbyistes, principalement de ceux qui ne produisent pas de déclarations ou avis sur une base régulière. Ainsi, pour permettre aux utilisateurs d'obtenir toute l'aide nécessaire pour transiger avec le registre, un service d'accompagnement et d'assistance technologique est offert aux lobbyistes. À titre d'exemple, le bureau de la conservatrice a :

- publié un bulletin d'information recensant les critères d'appréciation des déclarations et avis, pour guider les lobbyistes dans la détermination des renseignements utiles pour déclarer les activités de lobbyisme;
- mis en place un service d'examen de projets, pour permettre aux lobbyistes de s'assurer de la conformité des documents avant leur présentation au registre;
- revu l'aspect du formulaire destiné aux lobbyistes d'entreprise et aux lobbyistes d'organisation, pour éliminer certaines répétitions;
- mis à la disposition des lobbyistes des listes de noms des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, pour faciliter la vérification du champ d'application de la loi;
- offert et dispensé, de concert avec le commissaire au lobbyisme, des sessions de formation.

Bien que plusieurs lobbyistes questionnent la quantité de renseignements demandés dans les formulaires, ces derniers ont été élaborés pour répondre aux prescriptions de la Loi, qui exige de tels renseignements.

Dans son rapport, le commissaire au lobbyisme recommande de rendre obligatoire la déclaration du nom et de l'adresse des personnes, entreprises et groupements qui forment une coalition⁶ ou qui contribuent, financièrement ou autrement, à une activité de lobbyisme⁷, ce qui permettrait de mieux cibler à qui profiteront les activités de lobbyisme. Cela étant, il faut toutefois souligner que l'application de ces recommandations aurait comme incidence d'alourdir la tâche des lobbyistes. En effet, il existe un lien de cause à effet entre la quantité de renseignements demandés et la complexité du formulaire et, par conséquent, la convivialité de la consultation des renseignements publiés au registre. Sans remettre en cause le bien-fondé de ces recommandations, l'orientation à privilégier ne devrait-elle pas consister à ne demander que l'information considérée comme absolument essentielle à la réalisation de l'objectif de transparence visé par la Loi?

Dans le même ordre d'idées, il convient de s'interroger sur la pertinence de maintenir l'exigence de déclarer certains renseignements, comme les moyens de communication utilisés par le lobbyiste et la contrepartie reçue.

⁴ COMMISSAIRE AU LOBBYISME, *op. cit.*, note 2, page 48.

⁵ MINISTRE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, note 1, page 18.

⁶ COMMISSAIRE AU LOBBYISME, *op. cit.*, note 2, page 39.

⁷ *Id.*, page 45.

Les moyens de communication

L'analyse des autres législations canadiennes indique qu'elles comportent toutes l'obligation de déclarer les moyens utilisés par le lobbyiste pour communiquer avec les titulaires de charges publiques. Au Québec, la pratique démontre toutefois que la divulgation de cette information s'avère peu pertinente. En effet, pour éviter d'avoir à présenter des avis de modification au fur et à mesure de la réalisation des activités de lobbyisme, les lobbyistes ont souvent tendance à cocher tous les moyens indiqués sur les formulaires, ce qui rend l'information peu utile.

La contrepartie reçue

En regard de la contrepartie, en sus des commentaires formulés par le ministre⁸, trois constats se dégagent :

- l'écart entre les valeurs proposées pour les tranches monétaires (ex. : 10 000 \$ à 50 000 \$) définies dans la Loi⁹ est considérable et ne permet pas de cerner l'importance de l'activité de lobbyisme, ni le coût réel des actions visant à influencer un décideur public. D'ailleurs, une analyse des mandats décrits au registre permet de constater que dans 84 % des cas, les lobbyistes ont sélectionné les tranches de valeurs « moins de 10 000 \$ » et « 10 000 \$ à 50 000 \$ »;
- ce renseignement n'est exigé qu'auprès des lobbyistes-conseils et non auprès des lobbyistes d'entreprise et des lobbyistes d'organisation;
- il n'est pas requis dans les autres registres canadiens.

1.2 L'actualisation du registre

Comme l'indique le ministre de la Justice dans son rapport¹⁰, il existe parfois un écart entre ce qui figure au registre et les véritables activités de lobbyisme qui sont réalisées. Cette situation est due au fait que, comme la Loi les y autorise, certains lobbyistes, à partir des connaissances qu'ils ont alors du dossier, déclarent à l'avance les activités de lobbyisme qu'ils prévoient ou ont l'intention de réaliser dans un avenir plus ou moins rapproché. La véracité des renseignements figurant au registre devient alors tributaire de la rigueur avec laquelle ils seront ensuite actualisés.

Afin de favoriser la pertinence et la crédibilité de ces renseignements, le ministre de la Justice constate qu'une réduction du délai pour déclarer des activités de lobbyisme permettrait à celui qui consulte le registre d'avoir une idée plus actuelle des activités de lobbyisme exercées au Québec auprès des titulaires de charges publiques¹¹. À cet égard, le commissaire au lobbyisme¹² propose de réduire :

- le délai pour produire une déclaration initiale, actuellement de 30 jours pour un lobbyiste-conseil et de 60 jours pour un lobbyiste d'entreprise ou un lobbyiste d'organisation, à 10 jours et 30 jours respectivement;
- le délai pour produire un avis de modification, actuellement de 30 jours suivant le changement, à 10 jours suivant le changement;
- le délai pour produire un renouvellement, actuellement de 30 jours de la date anniversaire de la première déclaration pour un lobbyiste-conseil, à 10 jours de la date anniversaire de sa première inscription.

⁸ MINISTRE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, note 1, page 19.

⁹ Article 9, paragraphe 9.

¹⁰ MINISTRE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, note 1, page 20.

¹¹ *Id.*

¹² COMMISSAIRE AU LOBBYISME, *op. cit.*, note 2, page 43.

Ces propositions méritent d'être analysées pour que le registre reflète plus fidèlement la réalité, au plus grand bénéfice des citoyens.

En ce qui a trait au renouvellement de l'inscription d'un lobbyiste d'entreprise ou d'un lobbyiste d'organisation, le commissaire au lobbyisme propose de remplacer le délai actuel de 60 jours de la date de la fin de l'année financière de l'entreprise ou du groupement par un renouvellement annuel dans un délai de 10 jours suivant la date anniversaire de la première inscription¹³. Le ministre de la Justice¹⁴ propose plutôt l'exigence d'un renouvellement biennuel. Ce renouvellement pourrait être effectué dans un délai de 10 jours de l'expiration de la période de six mois qui suit la date d'inscription de la déclaration antérieure. Une modification législative en ce sens permettrait de suivre le modèle de la majorité des autres législations canadiennes en regard des lobbyistes-salariés ou des lobbyistes d'organisation¹⁵ et pourrait entraîner une diminution des cas où les titulaires de charges publiques sont inutilement interpellés ou questionnés à la suite de la divulgation d'activités de lobbyisme qui ne seront pas nécessairement réalisées.

Toutefois, il faut être conscient que même si les mesures proposées étaient mises de l'avant, il existera toujours un certain écart entre les renseignements publiés au registre et la situation réelle, car la Loi permet la divulgation des activités avant leur réalisation ou dans un délai précis après leur début. En effet, que les activités de lobbyisme soient déclarées avant ou peu après avoir débuté, un titulaire de charges publiques risquera toujours de se retrouver dans une situation inconfortable liée à l'information qui figure ou non au registre. Ainsi, si la divulgation des renseignements ne se faisait qu'après le début des activités, cela aurait pour effet de rendre les titulaires de charges publiques tributaires de la bonne foi des lobbyistes de s'inscrire au registre. À l'opposé, comme le mentionne le commissaire au lobbyisme dans son rapport¹⁶, si l'on devait contraindre les lobbyistes à s'inscrire avant d'entreprendre leurs activités, cela pourrait nuire à la liberté des communications entre les lobbyistes et les titulaires de charges publiques, puisque ces derniers pourraient exiger que les lobbyistes déclarent au préalable leurs intentions au moyen d'une inscription au registre.

Le travail de sensibilisation auprès de ceux qui consultent le registre doit donc se poursuivre pour mieux faire comprendre la teneur des renseignements qui y figurent et ainsi dissiper les conclusions ou interprétations hâtives qui peuvent découler du résultat de sa consultation.

1.3 Les modalités relatives à la signature des déclarations et des avis de modification

En regard des modalités d'inscription au Registre des lobbyistes, l'utilisation de la signature numérique au moyen de clés et de certificats de signature a souvent été qualifiée de problématique par le commissaire au lobbyisme. Selon ce dernier¹⁷, le procédé de signature numérique pour signer les documents constitue un irritant majeur pour les lobbyistes et un frein à leur adhésion puisqu'il est complexe, coûteux et qu'il oblige, préalablement à son utilisation, une vérification de l'identité du lobbyiste en personne devant un notaire. Il considère également que « le niveau de sécurité devrait être adapté à la nature du registre »¹⁸, car « l'objectif premier du registre des lobbyistes ne devrait pas être la sécurisation de l'information mais

¹³ COMMISSAIRE AU LOBBYISME, *op. cit.*, note 2, page 43.

¹⁴ MINISTRE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, note 1, page 20.

¹⁵ *Loi sur l'Enregistrement des lobbyistes*, L.R. (1985), ch. 44 (4e suppl.), *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, L.O. 1998, c. 27 (lobbyiste d'organisation), *Lobbyists' Registration Act*, Bill no. 7, 2nd Session, 58th General Assembly Nova Scotia 50 Elizabeth II, 2001, *Lobbyist Registration Act*, SBC 2001 c. 42 - Bill 20 [2nd Sess, 37th Parl] (lobbyiste d'organisation), *Lobbyist Registration Act*, SNL2004 c. L-24.1.

¹⁶ COMMISSAIRE AU LOBBYISME, *op. cit.*, note 2, page 43.

¹⁷ *Id.*, pages 86 et 87.

¹⁸ *Id.*, page 87.

bien l'inscription du plus grand nombre possible de lobbyistes et la diffusion de cette information [...] »¹⁹. Par conséquent, il préconise l'abandon de l'obligation d'obtenir des clés de signature. À cet effet, il favoriserait, comme pour le registre fédéral, l'utilisation de « mots de passe et de questions secrètes »²⁰.

Il ne semble pas que les difficultés liées à l'utilisation de la solution technologique en place, s'il en est, constituent le principal frein pour un lobbyiste dans son intention de déclarer l'objet de ses activités de lobbyisme.²¹ En effet, plusieurs autres raisons peuvent justifier l'omission ou le refus de se conformer à la Loi²². Comme pour toute application informatique, il faut reconnaître que certaines difficultés peuvent survenir lors de l'installation, par le lobbyiste, des préalables technologiques nécessaires au bon fonctionnement de l'application du Registre des lobbyistes et du procédé de signature numérique. Ces préalables ne doivent cependant pas être confondus avec l'utilisation même du procédé de signature numérique, car une fois réalisée l'étape de l'installation des préalables, l'utilisation de la signature numérique s'avère tout aussi conviviale que la saisie d'un code d'utilisateur et d'un mot de passe, tout en offrant une sécurisation supérieure. À preuve, les statistiques révèlent qu'environ 83 % des documents présentés au registre sont transmis par voie électronique.

Toutefois, la nécessité de rencontrer un agent de vérification de l'identité, en l'occurrence un notaire, préalablement à l'utilisation de cette solution informatique, peut s'avérer contraignante pour certains. Pour amoindrir cette contrainte, la possibilité de recourir au Service québécois d'authentification gouvernementale, mieux connu sous le nom de « clicSÉCUR », est analysée. Les lobbyistes²³ pourraient alors faire vérifier leur identité en ligne, plutôt qu'en personne. Sur le plan technique, cette solution, qui n'existait pas au moment de la mise en place du registre, s'avère réalisable. Elle permettrait aussi de conserver le niveau de sécurité requis, tout en simplifiant le processus de la vérification de l'identité, lequel serait axé sur des pratiques déjà utilisées dans d'autres organisations gouvernementales²⁴.

S'agissant des coûts reliés à l'utilisation du procédé de signature numérique, il y a lieu de souligner qu'aucuns frais ne sont exigibles pour transmettre au registre des documents par voie électronique²⁵. Les frais auxquels fait référence le commissaire au lobbyisme dans son rapport sont uniquement ceux exigés par le notaire pour procéder à la vérification de l'identité et ils ne sont réclamés qu'une seule fois²⁶.

En ce qui a trait au niveau de sécurité du Registre des lobbyistes, il est du devoir du bureau de la conservatrice de choisir les mécanismes adéquats pour offrir une prestation électronique sécuritaire, susciter la confiance des utilisateurs et assurer la fiabilité du registre.

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

²¹ Depuis l'ouverture du registre, selon les motifs d'appels consignés par le Centre d'assistance technologique de la Direction des registres et de la certification, l'utilisation de la signature numérique n'a occasionné des difficultés que dans 8 % du volume global des déclarations et avis transmis par voie électronique.

²² MINISTRE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, note 1, page 12.

²³ À l'exception de ceux hors Québec, qui représentent moins de 1 % des lobbyistes actifs inscrits au registre.

²⁴ C'est le cas, notamment, du ministère du Revenu, de la Régie des rentes, du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et du Directeur de l'état civil.

²⁵ Tarif des droits relatifs au registre des lobbyistes, R.R.Q., c. T-11.011, r.2.

²⁶ COMMISSAIRE AU LOBBYISME, *op. cit.*, note 2, page 86. Dans de très rares exceptions, un lobbyiste peut être appelé à faire vérifier de nouveau son identité lui occasionnant ainsi des frais supplémentaires.

Ce choix a été motivé par les considérations suivantes :

- le caractère authentique du Registre des lobbyistes;
- l'obligation légale d'attester la véracité des renseignements déclarés;
- la sécurité juridique et technologique des communications²⁷.

Comme la tenue du Registre des lobbyistes a été confiée à l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers, ce registre s'est vu octroyer un caractère authentique au même titre que les autres registres publics tenus par cet officier public²⁸, ce qui n'est pas le cas de tous les registres gouvernementaux. Dans ces circonstances, il est impératif que les mécanismes de sécurité privilégiés assurent le degré de fiabilité nécessaire pour un registre authentique.

De même, la Loi requiert de la part du déclarant une attestation de véracité des renseignements contenus dans les déclarations et avis de modification. En droit québécois, lorsqu'elle est effectuée par écrit, une attestation prend la forme d'une déclaration signée²⁹. Comme un lobbyiste peut être soumis à des mesures disciplinaires et à des sanctions pénales en cas de fausses déclarations³⁰, il est important de pouvoir lui attribuer, sans équivoque, la responsabilité des renseignements qu'il déclare. Dans ce contexte, la signature du document est le choix le plus adéquat pour permettre à la conservatrice de s'assurer de la présence de l'attestation requise et du consentement manifesté. Ainsi, même si la Loi ne contient aucune disposition expresse exigeant que les documents présentés à la conservatrice soient signés, le Règlement sur le registre des lobbyistes³¹ prévoit que les déclarations et avis de modification doivent être signés de manière manuscrite³² ou numérique³³, selon le support employé.

De plus, la Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information³⁴ précise qu'afin d'établir un lien entre la personne de qui émane un document et ce document, il importe de confirmer l'identification du document et l'authentification de la personne. Si l'identification des déclarations et avis de modification transmis au Registre des lobbyistes par voie électronique est confirmée par l'attribution d'un numéro unique, l'authentification du déclarant l'est par la signature numérique qui, à ma connaissance, constitue encore à ce jour le seul moyen infaillible pour éliminer tout doute quant à la permanence du lien³⁵ entre le déclarant et le document. Malgré le formalisme entourant la délivrance d'une signature numérique, ce mécanisme assure la fiabilité des échanges en diminuant efficacement les risques d'usurpation d'identité.

La LCJTI prévoit également que l'intégrité du document doit être assurée pour en déterminer sa valeur juridique ou son admissibilité en preuve³⁶. Comme les inscriptions contenues dans le Registre des lobbyistes sont presque entièrement effectuées sur le fondement de documents électroniques – non

²⁷ Les normes et les principes relatifs à la sécurité juridique et technologique des communications sont mentionnés, notamment dans la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*, L.R.Q., c. C-1.1, dans la *Directive sur la sécurité de l'information gouvernementale* (avril 2006) ainsi que dans l'*Architecture gouvernementale de la sécurité de l'information numérique (AGSIN)*, (septembre 2001).

²⁸ Article 2814, paragraphe 5 du Code civil du Québec, L.Q. 1991, c. 64; ci-après cité « Code civil ».

²⁹ Hubert REID, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 3^e édition, Montréal, Wilson et Lafleur 2004, p. 54.

³⁰ Articles 53, 60 et 61 de la Loi.

³¹ R.R.Q., c. T-11.011, r.1.

³² *Id.*, article 9.

³³ *Id.*, article 11.

³⁴ L.R.Q., c. C-1.1; ci-après citée « LCJTI ».

³⁵ La permanence du lien réfère aux exigences énoncées aux articles 38 et 39 de la LCJTI quant au concept de la non-répudiation d'un document.

³⁶ Articles 5 et 6 LCJTI.

appuyés de pièces justificatives sur support papier permettant une corroboration des renseignements –, le mécanisme de sécurité mis en place pour assurer l'intégrité des documents doit être des plus fiables.

À ma connaissance, la signature numérique constitue le seul moyen qui existe pour assurer l'intégrité d'un document électronique tout au long de son cycle de vie³⁷.

En outre, dans un contexte de transmission par voie électronique de documents, la signature numérique est le seul mécanisme qui corresponde à une signature valable selon les critères de l'article 2827 du Code civil. En effet, dans l'état actuel du droit, l'utilisation du mécanisme « code d'utilisateur/mot de passe », avec ou sans secret partagé, pour sécuriser une prestation électronique de services ne constitue pas une signature³⁸. De plus, ce mécanisme ne permet pas d'assurer l'intégrité d'un document, ce qui oblige la mise en place d'autres dispositifs de sécurité pour compenser.

Par ailleurs, il ne faudrait pas croire qu'une prestation électronique de services dont les mécanismes de sécurité reposent sur l'utilisation d'un « code d'utilisateur/mot de passe » ne comporte pas son lot de complexité ou de lourdeur administrative. Outre les difficultés liées à la gestion quotidienne des codes d'utilisateurs et des mots de passe (ex. : attribution, perte, remplacement et conservation des mots de passe), certaines prestations électroniques de services, notamment celles du registre des lobbyistes fédéral et celle du registre des lobbyistes ontarien, obligent les lobbyistes qui y adhèrent à signer, sur support papier, une entente ou un contrat d'utilisation accompagné de pièces justificatives. En plus de l'obligation pour le lobbyiste de protéger son mot de passe, de tels contrats ou ententes d'adhésion prévoient un engagement de responsabilité dès que le mot de passe est utilisé pour le transfert d'un document par voie électronique. Alors qu'il est de commune renommée que la divulgation accidentelle d'un mot de passe est fréquente, le lobbyiste se voit ainsi contraint d'endosser l'imputabilité des renseignements déclarés sans que soit mis à sa disposition un mécanisme de sécurité entièrement fiable³⁹.

Pour conclure sur ce point, si on devait éliminer l'obligation de détenir une signature numérique, il serait de la responsabilité de l'organisation chargée de la tenue du registre de mettre en place plusieurs autres mécanismes pour assurer la sécurité de la prestation électronique de services. L'utilisation de ces nouveaux mécanismes n'aurait pas nécessairement pour résultat de faciliter la tâche des lobbyistes, car l'installation et la mise à jour de ceux-ci pourraient engendrer des problèmes d'un autre ordre, en raison notamment de l'incompatibilité résultant de leur évolution, et pourraient même rendre instable la prestation électronique de services. C'est pourquoi il s'avère plus judicieux, à ce moment-ci, de rechercher des solutions pour simplifier le processus de vérification de l'identité plutôt que de remplacer le mécanisme de sécurité qu'est la signature numérique.

³⁷ Même si certains prétendent que d'autres mécanismes de sécurité, comme la fonction de hachage, permettent d'assurer l'intégrité d'un document électronique, ceux-ci ne permettent pas, contrairement à la signature numérique, de détecter si un document a été altéré à la suite d'une malveillance.

³⁸ Jeanne PROULX, « SIGNATURE & signatures, à la rencontre du juridique et du technologique », acte de colloque, 34^{ème} Congrès annuel Association des archivistes du Québec, 3 juin 2005 [page consultée le 12 mai 2006 sur Internet : < <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/ministere/discours/2005/050603.pdf> > ; Jeanne PROULX, « Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information – Un sujet électrisant », acte de colloque, *Conférence à Hydro-Québec*, 8 octobre 2001, [page consultée le 12 mai 2006 sur Internet : < <http://www.justice.gouv.qc.ca/FRANCAIS/ministere/discours/2001/conf-hydro.pdf>, p. 20-21 > ; Patricia NAULT et Jacques GILBERT, *Les services électroniques de Revenu Québec, aspects juridiques et protection des renseignements confidentiels*, ministère du Revenu du Québec, entretiens dans le cadre des activités de la Chaire L.R. Wilson sur le droit des technologies de l'information et du commerce électronique, Centre de recherche en droit public de la Faculté de droit de l'Université de Montréal, Montréal, 14 novembre 2006, document audio accessible en ligne le 27 mars 2008 à l'adresse Internet suivante < <http://www.crdp.umontreal.ca/audio/96.mp3> >.

³⁹ En effet, lors de l'utilisation d'un code d'utilisateur et d'un mot de passe, un seul élément de sécurité (mot de passe) est nécessaire, alors qu'une signature numérique requiert l'utilisation de deux éléments de sécurité (fichier contenant les clés et les certificats utilisés pour la signature numérique et mot de passe y donnant accès). Même si le mot de passe permettant de déclencher la signature est compromis, le fichier informatique demeure toujours sous la responsabilité du lobbyiste. Ainsi, malgré le bris de confidentialité du mot de passe, l'identité du lobbyiste n'est pas compromise.

II – LA CONSULTATION DU REGISTRE DES LOBBYISTES

Dès la mise en place du registre en 2002, le bureau de la conservatrice est demeuré à l'affût des commentaires formulés par le commissaire au lobbyisme et par les autres utilisateurs du registre afin de faciliter et rendre plus efficace la recherche de l'information dans le registre.

Au bénéfice de tous les utilisateurs du registre⁴⁰, d'importants travaux d'amélioration ont été réalisés depuis sa mise en place, notamment une refonte des fonctionnalités de consultation en 2006. En voici une liste non exhaustive :

- outil de comparaison de textes, pour permettre de retrouver facilement l'information modifiée entre divers formulaires présentés au cours d'une même année;
- sommaire de l'inscription, pour permettre de visualiser rapidement les éléments clés d'une déclaration ou d'un avis de modification, sans avoir à parcourir tout le contenu d'une inscription;
- recherche par mot(s)-clé(s) ou par critères en se servant de listes alphabétiques;
- recherche limitée à une période;
- liste des inscriptions les plus récentes;
- affichage plus convivial, où seule la dernière inscription relative à un lobbyiste, une entreprise ou un groupement est d'abord affichée pour permettre un accès rapide aux données les plus pertinentes ou récentes.

Sont également en cours d'analyse ou de développement, des améliorations pour répondre aux besoins de consultation des titulaires de charges publiques, ainsi qu'un projet de refonte du site Web afin d'en améliorer la navigation.

En outre, pour faciliter le travail de surveillance et de contrôle du commissaire au lobbyisme, le bureau de la conservatrice lui fournit, sur une base régulière, différentes données de gestion lui permettant d'assurer un suivi adéquat des activités au registre.

Pour clore ce bilan, je considère que mon organisation a pu régler la plupart des difficultés qui ont été portées à son attention et pour lesquelles l'élaboration de solutions était de son ressort. Au total, depuis la mise en place du registre⁴¹, un montant de quelque 1,6 M\$ a été consacré pour y apporter des améliorations.

III – LE RÉGIME BICÉPHALE DE RESPONSABILITÉ

Le fait d'avoir au départ confié l'application de la Loi à deux entités distinctes, à savoir le commissaire au lobbyisme et la conservatrice du Registre des lobbyistes, a favorisé le développement des services de part et d'autre. Plusieurs éléments militent maintenant en faveur d'un transfert du registre au commissaire au lobbyisme.

En premier lieu, comme le souligne le ministre de la Justice, « sur le plan de l'efficacité, de l'efficience et de l'imputabilité, il apparaît que le transfert de responsabilité du registre au commissaire au lobbyisme favoriserait davantage l'objectif de transparence défini dans la loi »⁴². Un tel transfert permettrait une

⁴⁰ En 2007-2008, outre les consultations réalisées par le bureau du commissaire au lobbyisme, 8337 sessions de consultations ont été effectuées, pour un total de 14650 consultations. Les utilisateurs qui ont consulté le registre se sont identifiés comme des citoyens, des journalistes, des lobbyistes et des titulaires de charges publiques dans respectivement 53,2 %, 4,8 %, 20,2 % et 21,8 % des sessions de consultation réalisées.

⁴¹ Les coûts de développement des fonctionnalités de base en 2002 se sont élevés à 1,2 M\$. Compte tenu de la réutilisation des expertises et des infrastructures déjà en place à la Direction des registres et de la certification, des économies très importantes ont été réalisées lors de son développement.

⁴² MINISTRE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, note 1, page 24.

application plus harmonieuse de la Loi. En effet, il éliminerait la confusion quant aux rôles respectifs du commissaire au lobbyisme et de la conservatrice, entraînerait un allègement pour les utilisateurs en évitant la redondance de l'information diffusée, diminuerait les incidences de la subjectivité dans le contrôle de la qualité des renseignements déclarés et assurerait par le fait même une meilleure cohérence entre ces renseignements et les responsabilités de surveillance et de contrôle du commissaire.

Deuxièmement, ce transfert permettrait une mise en place plus rapide des solutions préconisées pour améliorer les services offerts aux utilisateurs.

Finalement, le commissaire au lobbyisme aurait toute la latitude voulue pour développer des mesures lui permettant de disposer d'un registre mieux adapté à ses besoins et pour lesquelles il devrait rendre compte. D'ailleurs, celui-ci reconnaît dans son rapport que le transfert du registre sous son autorité comporterait plusieurs avantages. Il va sans dire qu'un tel transfert favoriserait l'efficacité dans la gestion de l'ensemble des paramètres de la Loi et l'imputabilité en fonction des résultats et des orientations gouvernementales en cette matière.

Même si, du point de vue financier, ce transfert pourrait occasionner des coûts de gestion plus élevés que si le registre continuait d'évoluer à même les infrastructures déjà existantes à la Direction des registres et de la certification, les bénéficiaires qui pourraient en émerger compenseraient largement. Par ailleurs, comme le reconnaît le commissaire, le fait que sa structure administrative actuelle ne bénéficie pas d'un support technologique approprié ne constitue pas une barrière infranchissable.⁴³

Pour conclure sur ce point, une analyse du droit comparé permet de constater que la plupart des législations canadiennes en matière de lobbyisme ne créent qu'une seule entité pour encadrer les activités de lobbyisme. Par contre, au fédéral, au Québec et à Terre-Neuve-et-Labrador, où plus d'une entité a été désignée, la législation octroie à l'une d'entre elles un pouvoir d'enquête pour assurer le respect de la loi et du code de conduite des lobbyistes. Récemment, au fédéral, où a été tenue une réflexion similaire à celle qui nous préoccupe relativement à la responsabilité du registre, il a été décidé de regrouper sous une même entité le contrôle et la surveillance des activités de lobbyisme ainsi que la tenue du registre⁴⁴. Au Québec, un regroupement de l'ensemble des responsabilités sous une seule entité suivrait donc la tendance canadienne.

CONCLUSION

En conclusion, il semble exister un consensus sur l'opportunité de modifier la Loi. Ce faisant, le législateur doit éviter de rendre son interprétation et son application plus complexes. En fait, pour assurer une plus grande adhésion des lobbyistes aux objectifs de la Loi, tous les efforts devraient converger vers un compromis et un juste équilibre entre le degré de transparence souhaité, le fardeau administratif imposé aux lobbyistes et la nécessité pour le commissaire au lobbyisme d'obtenir les renseignements utiles à la réalisation de son mandat de surveillance et de contrôle.

⁴³ COMMISSAIRE AU LOBBYISME, *op. cit.*, note 2, page 63

⁴⁴ *Loi fédérale sur la responsabilité* (L.C., 2006, c. 9). Les dispositions de cette loi concernant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes ne sont toutefois pas encore en vigueur.