



L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

THE CANADIAN BAR ASSOCIATION

Division du Québec • Québec Branch



CI – 006M
C.P. – Transparence
et éthique en matière
de lobbyisme

*Mémoire sur les Propositions de modifications à la
Loi sur la transparence et l'éthique en matière de
lobbyisme*

ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

DIVISION DU QUÉBEC

**EN PARTENARIAT AVEC LE COMITÉ SUR LE LOBBYING ET LA DÉONTOLOGIE DE L'ASSOCIATION DU
BARREAU CANADIEN**

19 SEPTEMBRE 2013

TABLE DES MATIÈRES

Avis sur les Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

1.	Introduction.....	2
2.	LES ACTIVITÉS DE LOBBYISME VISÉES PAR LA LOI.....	5
	<i>A. Maintien de la notion d'influence</i>	<i>5</i>
	<i>B. Préciser les règles entourant les appels d'offres</i>	<i>6</i>
	<i>C. Mieux encadrer les nominations</i>	<i>7</i>
	<i>D. Grand public</i>	<i>9</i>
	<i>E. Revoir certaines définitions des catégories de lobbyistes</i>	<i>9</i>
	<i>F. Inscriptions au Registre des associations et groupes à but non lucratif.....</i>	<i>10</i>
	<i>G. Ne pas limiter indûment les communications.....</i>	<i>11</i>
	<i>H. Permettre les contreparties conditionnelles.....</i>	<i>11</i>
3.	LES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES	12
	<i>I. Élargir la catégorie des titulaires de charge publique.....</i>	<i>12</i>
	<i>J. Reconnaître le rôle des titulaires de charges publiques.....</i>	<i>12</i>
4.	L'INSCRIPTION AU REGISTRE DES LOBBYISTES	13
	<i>K. Simplifier l'inscription au Registre</i>	<i>13</i>
5.	LES MESURES POUR ASSURER LE RESPECT DE LA LOI ET DU CODE DE DÉONTOLOGIE.....	13
	<i>L. Harmonisation des périodes de prescription à 3 ans.....</i>	<i>13</i>
	<i>M. Permettre au Commissaire de prendre ses propres poursuites.....</i>	<i>14</i>
6.	LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC.....	15
	<i>N. Serment.....</i>	<i>15</i>
	<i>O. Mandat d'éducation</i>	<i>15</i>
	<i>P. Avis contraignants.....</i>	<i>16</i>
7.	LA RESPONSABILITÉ DE LA TENUE DU REGISTRE	17
8.	Conclusion	18

PRÉAMBULE

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui regroupe plus de 37 000 juristes, dont des avocats, des notaires, des professeurs de droit et des étudiants en droit dans l'ensemble du Canada. Les principaux objectifs de l'Association comprennent l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

L'Association du Barreau canadien possède des divisions dans chaque province et territoire, dont une au Québec, laquelle regroupe de nombreux comités, bénéficiant notamment du support de 24 sections de droit.

Le présent mémoire a été préparé par un groupe de travail de l'Association du Barreau canadien – Division Québec et du Comité sur le lobbying et la déontologie de l'Association du Barreau canadien composé de juristes d'expérience¹. Ce mémoire a été approuvé à titre de déclaration publique de l'ABC Québec.

¹ Me Pierre Meunier (Fasken Martineau), Me Julie-Anne Pariseau (Fasken Martineau), Julien Adant (Fasken Martineau) et Me Simon Ruel (Heenan Blaikie).

Mémoire sur les Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

Division du Québec de l'Association du Barreau canadien

1. INTRODUCTION

L'Association du Barreau canadien - Division Québec en collaboration avec le Comité sur le lobbying et la déontologie de l'Association du Barreau canadien (ci-après l'« **ABC** ») est heureuse de pouvoir participer à l'étude des *Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (Propositions)*² entreprise par la Commission des institutions de l'Assemblée nationale.

Compte tenu des propositions législatives du Commissaire au lobbyisme du Québec (ci-après « **Commissaire** »), l'ABC estime pertinent de faire valoir sa position sur certaines des propositions qui touchent l'administration de la justice et la primauté du droit. Dans la rédaction du présent mémoire, l'ABC a fait appel à certains membres qui ont acquis une expertise particulière en travaillant et en prodiguant des conseils tant au niveau de l'interprétation que de l'application de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*³ (ci-après la « **Loi** ») et le *Code de déontologie des lobbyistes* (ci-après le « **Code** »)⁴.

Le « lobbying » est défini comme l'acte d'influencer les législateurs ou les titulaires de charges publiques. Les origines exactes du terme « lobbying » ne sont pas entièrement claires. Selon certains, le lobbying remonte à la pratique de fréquenter les lobbys des

² Québec, Commissaire au lobbyisme du Québec, *Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, en ligne : Commissaire au lobbyisme du Québec < http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/21_memoire.pdf > (date d'accès : 18 septembre 2013) [*Propositions de modifications*].

³ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, ch T-11.011.

⁴ *Code de déontologie des lobbyistes*, R.R.Q., c. T-11.011, r. 2

chambres législatives en vue d'influencer leurs membres dans l'objectif d'obtenir leur support pour une cause particulière. L'origine du mot « lobbying » dans le sens utilisé ici remonterait à 1837. Graduellement, les activités de lobbying ont été encadrées et réglementées par les gouvernements. Au palier fédéral, la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* fut adoptée en 1989. La première province à adopter une législation sur le lobbying fut l'Ontario en 1999.

Ce court rappel historique a essentiellement pour but de rappeler que le lobbying, ou l'acte d'influencer des législateurs ou titulaires de charges publiques en vue d'une prise de décision, est une activité parfaitement légale et légitime. La prise de décision gouvernementale ou l'adoption de projets de loi requiert que les points de vue des personnes visées, concernées ou intéressées soient pris en compte. Les décisions des autorités publiques ne peuvent être prises en vase clos. Le lobbying est un des mécanismes qui permet aux gouvernements et législateurs d'obtenir l'information nécessaire à la prise de décisions.

D'autre part, l'accès aux officines gouvernementales ou législatives derrière des portes closes soulève de potentiels questionnements liés à l'accès privilégié, à la transparence et à l'intégrité des processus décisionnels des autorités publiques. C'est pourquoi les activités des lobbyistes doivent être encadrées pour permettre notamment de définir des normes d'éthiques applicables en la matière et assurer la transparence des processus décisionnels.

L'ABC défend la primauté du droit et de la démocratie, et est donc favorable à la Loi. La meilleure façon d'assurer la primauté du droit est de prévoir des normes légales qui sont claires, cohérentes et appliquées d'une manière équitable et transparente. En même temps, des normes claires et cohérentes permettent l'exercice de discrétion dans l'administration et l'application de la Loi, pourvu que ce soit d'une manière raisonnable, équitable et transparente qui ne va pas à l'encontre des buts de la Loi.

La Loi doit également concilier, d'une part, la volonté d'assurer la transparence et la responsabilisation dans les prises de décisions gouvernementales et, d'autre part, le risque de créer par inadvertance des obstacles – réels ou perçus – aux communications légitimes entre les députés et leurs électeurs, le public en général, les entreprises et d'autres organisations.

Une démocratie vigoureuse et dynamique exige le libre échange d'idées, le dialogue et un débat entre tous les membres de la société.

L'ABC défend vigoureusement la primauté du droit et de la démocratie, et est favorable aux propositions de modifications du Commissaire dans son ensemble. Nous croyons que certains changements à la Loi par le Commissaire pourraient permettre au Commissaire de mieux remplir son mandat, soit de rendre plus transparent le processus démocratique.

Notre mémoire souscrit donc à bon nombre des recommandations présentées par le Commissaire. En particulier, l'ABC est favorable à la clarification des termes de la Loi, que ce soit en ce qui a trait à la notion d'influence ou encore en ce qui concerne les appels d'offres.

L'ABC est d'accord avec le Commissaire en ce qui concerne la nomination des membres de l'Assemblée nationale et des juges et l'interdiction de faire des activités de lobbyisme à cet égard. Elle considère également pertinent de se pencher sur le phénomène de l'appel au grand public comme étant une façon indirecte de faire du lobbyisme. Une loi équitable pour tous commande en effet une telle prescription. L'ABC considère également comme hautement pertinent le fait de revoir certaines catégories de lobbyistes ou encore d'en ajouter d'autres. Encore une fois, l'ABC est favorable à une loi favorisant l'équité de tous les types de lobbyiste devant la loi, n'excluant pas certaines catégories de personnes ou encore de groupes.

Par contre, tel que mentionné précédemment, l'ABC considère comme fondamental pour une société libre et démocratique de permettre les communications entre les titulaires de charges publiques et les lobbyistes. L'ABC juge que la Loi pourrait être repensée en ce qui concerne notamment les contreparties conditionnelles, pour autant qu'une telle communication soit déclarée au Registre des lobbyistes (ci-après « **Registre** »).

L'ABC entérine les propositions du Commissaire en ce qui concerne le rôle accru à donner aux titulaires de charges publiques. L'ABC est également favorable à la simplification des modalités d'inscription et de l'administration du Registre.

L'ABC soumet également ses commentaires au niveau des mesures pénales que propose le Commissaire, et ce, plus particulièrement en ce qui concerne le délai de prescription ainsi que les pouvoirs accrus que pourrait avoir le Commissaire afin de s'assurer de l'application de la Loi et du Code. L'ABC adhère aux changements suggérés concernant le rôle du commissaire, notamment en ce qui a trait à son serment devant l'Assemblée nationale et en ce qui a trait à son mandat d'éducation. Finalement, l'ABC considère tout comme le Commissaire que la responsabilité de la tenue du Registre devrait lui appartenir.

Nous souhaitons donc souligner dans ce mémoire les propositions de modifications qui nous semblent les plus importantes et formuler nos commentaires à cet égard.

2. LES ACTIVITÉS DE LOBBYISME VISÉES PAR LA LOI

A. Maintien de la notion d'influence

RECOMMANDATION 1 : Maintenir dans la définition de ce que constitue une activité de lobbyisme la notion d'influence, la communication orale ou écrite faite auprès d'un titulaire d'une charge publique devant l'être en vue d'influencer ou susceptible d'influencer, selon la perception d'une personne raisonnable, une décision visée par la Loi.

Nous sommes d'accord qu'il serait utile de rendre plus objectif le critère permettant d'évaluer si une communication est faite dans le but d'influencer ou est susceptible d'influencer la décision qui sera prise par le titulaire d'une charge publique. En effet, le critère actuel qui est subjectif laisse le choix à la personne qui effectue une telle communication de qualifier elle-même si la communication qu'elle effectue a pour but d'influencer la prise d'une décision.

Or, le critère proposé par le Commissaire, soit le critère de la perception de la personne raisonnable est connu et abondamment utilisé en droit civil. Selon l'ABC, le concept de personne raisonnable permet une évaluation objective et ciblée du niveau d'influence que l'on désire inclure dans le spectre de la Loi.

B. Préciser les règles entourant les appels d'offres

RECOMMANDATION 6 : Supprimer l'expression « autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public » de la définition d'activité de lobbyisme.

RECOMMANDATION 7 : Prévoir que le fait de déposer une soumission en réponse à un appel d'offres public ne constitue pas une activité de lobbyisme au sens de la Loi.

RECOMMANDATION 8 : Interdire spécifiquement de faire des activités de lobbyisme en relation avec l'attribution du contrat entre la publication de l'appel d'offres public et l'octroi du contrat.

L'ABC estime qu'il est important de clarifier l'article 2 alinéa 1 paragraphe 3 de la Loi en ce qui concerne la notion d'appel d'offres. En effet, force est de constater que l'énoncé actuel porte à confusion puisque les lobbyistes pourraient croire que toute communication orale ou écrite faite auprès d'un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer l'attribution d'un contrat dans le cadre d'un appel d'offres public n'est pas une activité de lobbyisme. Or, des activités de lobbyisme pourraient être faites dans le cadre d'un appel d'offres public. Comme le mentionne le Commissaire, l'intention du législateur était simplement d'exclure la réponse à l'appel d'offre ou encore le fait de s'informer quant à cet appel d'offres. Or, toute démarche entamée par un lobbyiste peut être qualifiée d'activité de lobbyisme dans la mesure où celle-ci influence ou est susceptible d'influencer le décideur.

De plus, nous appuyons la recommandation du Commissaire quant à l'interdiction de faire des activités de lobbyisme en relation avec l'attribution du contrat entre le moment de la publication de l'appel d'offres public et l'octroi du contrat tout comme le prévoient actuellement les politiques de gestion contractuelle adoptées par un certain nombre de municipalités. La Ville de Saint-Eustache prévoit notamment que même une personne inscrite au Registre ne peut, pendant la période de soumission (entre le lancement de l'appel d'offres et l'octroi du contrat), effectuer de communication d'influence, sous peine du rejet

de la soumission⁵. D'autres municipalités comme Longueuil ont adopté une politique similaire. La Ville de Montréal tente de son côté de limiter les communications d'influence en prévoyant que toute communication avec la municipalité entre le lancement de l'appel d'offres et l'octroi du contrat se fera uniquement avec la personne responsable de l'appel d'offres⁶. Le Conseil du trésor a également publié en 2009 une politique concernant le resserrement des règles entourant les appels d'offres par des organismes publics qui va dans le même sens, et démontre l'intérêt de plusieurs acteurs de l'administration publique pour une gestion saine des appels d'offres⁷.

C. Mieux encadrer les nominations

RECOMMANDATION 12 : Interdire formellement les activités de lobbyisme relatives à la nomination des personnes désignées par l'Assemblée nationale et des juges.

Nous sommes en accord avec les commentaires du Commissaire concernant l'interdiction de faire des activités de lobbyisme en lien avec la nomination des personnes désignées par l'Assemblée nationale ainsi que celle des juges.

Le libellé actuel de la Loi ne vise pas les personnes suivantes : les personnes désignées par l'Assemblée nationale, soit le directeur général des élections, le vérificateur général, la protectrice du citoyen, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie et le Commissaire au lobbyisme, ainsi que les juges. Dans le cadre actuel, les communications d'influence faites en vue de la nomination de ces personnes ne sont pas des activités de lobbyisme au sens de la Loi. Ces postes sont d'une grande importance pour le maintien de l'intégrité de l'État et la préservation d'un État de droit et devraient, selon nous, être libres de toute activité d'influence.

⁵ Ville de Saint-Eustache, Politique de gestion contractuelle, Mars 2013, en ligne : <
http://www.ville.saint-eustache.qc.ca/contribue_documents/Politiquegestioncontractuelle-Final20130328a.pdf> (date d'accès : 18 septembre 2013).

⁶ Ville de Montréal, Politique de gestion contractuelle, Juin 2013, en ligne : <
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/prt_vdm_fr/media/documents/politique_gestion_contractuelle.pdf>(date d'accès : 18 septembre 2013)..

⁷ Secrétariat du Conseil du trésor, Politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes publics, entrée en vigueur le 20 octobre 2009 et adoptée en vertu de la Loi sur les contrats des organismes publics (2006, c. 29, a. 26).

Tel que démontré récemment par les questions soulevées à la *Commission d'enquête sur le processus de nomination des juges du Québec* (« **Commission Bastarache** »), il est primordial, pour la préservation d'un système de justice impartial et d'une administration publique compétente et non partisane, de s'assurer d'un processus de nomination transparent et méritocratique, afin que seules les personnes les plus compétentes soient nommées aux différentes charges publiques de l'administration.

Afin de mettre en application les conclusions de la Commission Bastarache, le gouvernement du Québec a édicté un nouveau règlement encadrant la sélection des juges dans la province⁸. Ce règlement crée un secrétariat à la sélection des candidats à la fonction de juge, et l'objectif général du règlement est d'établir une sélection objective des candidats à la magistrature. Un comité de sélection évalue les candidats et remet au ministère de la Justice une liste de trois candidats aptes au poste de juge. À ce point, la nomination du juge relève strictement du Ministère de la Justice du Québec et du Conseil des ministres. Étant donné les efforts considérables du gouvernement afin de baliser la sélection des juges pour assurer un processus exempt de pressions indues, il est logique de soutenir que la décision ne devrait pas faire l'objet d'influence externe, même de la part d'un lobbyiste inscrit au Registre.

L'ABC avait d'ailleurs soumis un mémoire dans le cadre de la Commission Bastarache dans lequel elle soulignait l'importance d'accroître la confiance des justiciables envers le système judiciaire. Elle insistait particulièrement sur l'importance de respecter les recommandations du comité de nomination à la magistrature au moment de nommer des juges, et il serait pour le moins contradictoire de permettre à des lobbyistes de tenter de quelque façon que ce soit d'influencer le comité de sélection ou encore le ministre de la Justice.

⁸ *Règlement sur la procédure de sélection des candidats à la fonction de juge de la Cour du Québec, de juge d'une cour municipale et de juge de paix magistrat*, c T-16, r 4.1. (Décret 14-2012, 11 janvier 2012).

D. Grand public

RECOMMANDATION 16 : Définir dans la Loi ce que l'on entend par « l'appel au grand public ».

Tel que vu précédemment, la notion d'influence est centrale à la définition du lobbying dans la Loi. L'appel au grand public peut constituer une communication indirecte entre un lobbyiste qui organise l'appel au grand public et un titulaire de charge publique, dans le but d'influencer sa prise de décision. Cette recommandation va de pair avec le principe de cohérence dans l'application de la Loi qui guide la recommandation sur l'inscription des organismes à but non lucratif. La personne derrière une telle communication devrait, selon nous, être inscrite au Registre. La rédaction de cette disposition devrait cependant être abordée avec soin en vue de préserver la liberté d'expression garantie par les chartes des droits.

E. Revoir certaines définitions des catégories de lobbyistes

RECOMMANDATION 30 : Revoir la définition de lobbyiste-conseil afin d'éviter qu'un lobbyiste puisse se qualifier dans plus d'une catégorie de lobbyistes.

Cette recommandation nous semble en ligne avec l'objectif de simplifier le cadre législatif et d'éviter les recoupements entre les différentes catégories de lobbyistes afin de faciliter l'inscription.

RECOMMANDATION 33 : Revoir les définitions de lobbyiste d'entreprise et de lobbyiste d'organisation afin qu'il n'y ait aucune ambiguïté quant au fait que les actionnaires et les membres du conseil d'administration qui exercent des activités de lobbyisme pour le compte d'une entreprise ou d'une organisation soient visés par la Loi.

Cette recommandation nous semble problématique au niveau des actionnaires visés par la Loi. L'absence de distinction entre les catégories d'actionnaires (actionnaire minoritaire ou majoritaire) pourrait mener à des situations absurdes comme dans le cas où un actionnaire détenant un nombre restreint d'actions d'une grande société serait considéré lobbyiste d'entreprise au même titre qu'un actionnaire majoritaire. Le seuil à déterminer pour l'inclusion de l'actionnaire dans la définition de la Loi devrait se situer au-delà d'un certain

pourcentage de participation dans l'entreprise ou d'une valeur nominale au-delà d'un certain montant.

F. Inscriptions au Registre des associations et groupes à but non lucratif

RECOMMANDATION 39 : Assujettir à la Loi l'ensemble des associations ou organismes 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'une aide financière, d'un prêt, d'une garantie de prêt ou d'un cautionnement d'un montant de 5 000 \$ et moins.

Cette exception actuelle au régime est une critique majeure formulée depuis longtemps, tant par le Commissaire que par différents acteurs de la société, qui dénoncent l'inégalité de traitement devant la Loi pour des actes similaires, c'est-à-dire vouloir influencer des titulaires de charges publiques. Nous croyons que le « droit de savoir qui cherche à exercer de l'influence auprès des institutions publiques ne devrait pas se limiter aux communications »⁹ faites par les groupes patronaux, les syndicats ou les organisations professionnelles. La transparence de l'administration publique est l'objectif fondamental de la Loi, et il en va contre ses principes d'exclure certaines catégories de personnes exerçant des activités de lobbying. Il ne faudrait d'ailleurs pas faire l'adéquation entre organisme à but non lucratif et défense de l'intérêt public, chaque organisme à but non lucratif défendant un objectif bien particulier.

Cette situation est particulièrement difficile lorsque l'on tente de déchiffrer l'ensemble des acteurs lors d'un débat en particulier, et que seuls certains acteurs ont l'obligation de s'enregistrer. Le citoyen consultant le Registre restera peut-être avec l'impression que seul un secteur de la société tente d'influencer le titulaire de charge publique alors qu'en réalité, des groupes à but non lucratif mènent également une campagne d'influence. Il ne lui est donc pas possible de connaître la totalité des acteurs d'influence du processus démocratique, et donc de bien comprendre le jeu démocratique en cours. L'objectif de transparence de la Loi n'est certainement pas atteint dans ces cas. L'ABC considère que l'ensemble des citoyens

⁹ Propositions de modifications, supra note 1 à la p 56.

devrait avoir le droit de connaître tous les acteurs du débat qui cherchent à influencer les décideurs publics. Autrement dit, les règles du jeu doivent être les mêmes pour tous, il en va du respect des principes d'équité et de la règle de droit.

G. Ne pas limiter indûment les communications

RECOMMANDATION 40 : Prévoir que nul ne peut exercer une activité de lobbying si l'objet de cette activité n'est pas déclaré au Registre des lobbyistes ou si la période couverte par le mandat est expirée.

Compte tenu de l'état actuel du système d'enregistrement au Registre et des délais qui peuvent parfois s'accumuler au cours du processus d'inscription, il serait malavisé de vouloir empêcher toute forme de communication avec un titulaire de charge publique si la période couverte par le mandat est expirée ou l'objet n'est pas encore déclaré, surtout dans les situations où une demande de renouvellement ou d'inscription est en cours. Le délai actuel pour inscrire une activité de lobbying nous semble tout à fait raisonnable. Par contre, dans le cas où le Commissaire modifierait sa Loi, et tel que mentionné dans la recommandation 40, les situations urgentes ou encore les rencontres fortuites devraient être couvertes par un mécanisme prévoyant l'inscription *post facto*, de façon à ne pas restreindre indûment les communications entre les lobbyistes et les titulaires de charges publiques. L'objectif de transparence serait assuré en obligeant un enregistrement subséquent dans les cinq jours ouvrables¹⁰.

H. Permettre les contreparties conditionnelles

RECOMMANDATION 42 : Supprimer l'interdiction faite aux lobbyistes d'exercer des activités de lobbying moyennant une contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou subordonnée au degré de succès de leurs activités, pour autant qu'une telle contrepartie fasse l'objet d'une déclaration au Registre des lobbyistes.

La transparence étant l'objectif principal de la Loi, il est essentiel de s'assurer que l'objectif serait atteint en présentant le cadre législatif le plus englobant possible. La réalité des contreparties conditionnelles, particulièrement dans le domaine des ventes, est intrinsèque à ce secteur d'activités. Plutôt que de voir des lobbyistes payés à commission éviter

¹⁰ À cet égard et concernant les délais d'inscription, nous vous référons aux recommandations 27 et 71.

complètement le cadre législatif, il nous semble plus productif de permettre les contreparties conditionnelles, si la contrepartie conditionnelle est déclarée au Registre de façon transparente.

Plusieurs changements proposés par le Commissaire devraient renforcer sa capacité à appliquer efficacement la Loi. Nous croyons donc qu'il sera en mesure de s'assurer que les lobbyistes rémunérés conditionnellement ne fassent pas de pression indue sur les titulaires de charges publiques.

3. LES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES

I. Élargir la catégorie des titulaires de charges publiques

RECOMMANDATION 51 : Considérer comme des titulaires de charges publiques non seulement les membres du personnel des organismes mentionnés à la recommandation 50, mais également toutes les personnes nommées à ces organismes, qu'elles soient élues ou non.

Nous sommes en accord avec cette recommandation qui vise à définir clairement qui sont les titulaires de charges publiques, et s'assurer que toutes les personnes pouvant être influencées et ayant des responsabilités publiques sont incluses dans le champ d'application de la Loi.

J. Reconnaître le rôle des titulaires de charges publiques

RECOMMANDATION 54 : Confirmer dans la Loi le rôle des titulaires de charges publiques à l'égard de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes.

Il serait intéressant de voir les titulaires de charges publiques jouer un rôle plus actif à l'égard du respect des principes de la Loi. Que ce rôle soit reconnu formellement ne pourra que les inciter à s'assurer de l'inscription en bonne et due forme des lobbyistes lorsque ceux-ci effectuent des communications d'influence. Il faut toutefois s'assurer que les communications demeurent fluides avec les titulaires de charges publiques et que la Loi n'en vienne pas à multiplier les obstacles à ces communications. Les communications doivent demeurer transparentes et la gestion du lobbyisme doit demeurer le plus simple possible afin de permettre aux communications légitimes d'avoir lieu facilement.

4. L'INSCRIPTION AU REGISTRE DES LOBBYISTES

K. Simplifier l'inscription au Registre

RECOMMANDATION 72 : Réviser et simplifier les modalités d'inscription au Registre des lobbyistes et de mise à jour en éliminant notamment l'obligation, pour les lobbyistes, d'obtenir des bichés de signature électronique après vérification de leur identité devant un notaire reconnu comme agent de vérification de l'identité par le Secrétariat du Conseil du trésor et en accélérant le traitement des dossiers.

Afin d'accélérer le traitement des dossiers, de fournir au public le plus rapidement possible l'information concernant le lobbying fait auprès des titulaires de charges publiques et d'inciter les lobbyistes à déclarer toutes leurs activités visées par la Loi, il est nécessaire d'assurer une transmission fiable et rapide des informations à verser au Registre. Nous croyons que les inscriptions faites au Registre devraient continuer à être supervisées, mais que cette supervision ne devrait pas ralentir la publication et l'inscription des activités.

5. LES MESURES POUR ASSURER LE RESPECT DE LA LOI ET DU CODE DE DÉONTOLOGIE

L. Harmonisation des périodes de prescription à 3 ans

RECOMMANDATION 87 : Harmoniser les délais de prescription pour tous les types de sanctions en les fixant à une durée minimale de trois ans.

Tel qu'il est possible de le constater dans le rapport annuel 2012-2013¹¹ du Commissaire, plusieurs poursuites ont dû être abandonnées compte tenu du délai actuel de prescription qui est d'un an¹². En effet, ce court délai est problématique, car les faits reprochés aux lobbyistes fautifs sont souvent rapportés et enquêtés par le Commissaire une fois le délai de prescription expiré.

¹¹ Québec, Commissaire au lobbyisme du Québec, Rapport d'activité 2012-2013 : La transparence, j'y vois, j'y gagne!, en ligne : Commissaire au lobbyisme du Québec <<http://www.Commissairelobby.qc.ca/Commissaire/documentation>> aux pp 42-43 (date d'accès : 9 juillet 2013) [Rapport du Commissaire 2012-2013]

¹² *Code de procédure pénal*, L.R.Q., ch C-25.1, art 14.

L'efficacité et la crédibilité des enquêtes du Commissaire seraient grandement améliorées si la prescription était étendue à trois ans, ce qui permettrait au Commissaire d'appliquer rigoureusement les sanctions prévues à la Loi.

Cette modification nous semble d'ailleurs pallier différents commentaires du Commissaire quant au peu de pouvoirs qu'il détient actuellement (voir section M). En effet, le délai d'un an est d'autant plus court que le Commissaire doit demander au Directeur des poursuites criminelles et pénales de prendre les poursuites appropriées suivant les rapports d'enquête que le Commissaire rédige avec son équipe. Les délais finissent par s'accumuler et le délai d'un an est souvent expiré.

La Loi devient ainsi bien plus difficile à faire appliquer si les contrevenants savent que les risques de poursuites sont fortement diminués par un délai de prescription court. Bien que le *Code de procédure pénale* du Québec prévoit une prescription par défaut d'un an¹³, aucune autre juridiction canadienne n'a de délai de prescription aussi court en matière de lobbyisme¹⁴. En résumé, le Commissaire doit posséder les moyens juridiques de faire appliquer la Loi, et étendre la prescription à trois ans serait un moyen d'y arriver.

M. Permettre au Commissaire de prendre ses propres poursuites

RECOMMANDATION 88 : Permettre au Commissaire au lobbyisme de prendre ses propres poursuites.

L'ABC exprime des réserves concernant cette proposition. Les lois sur le lobbying sont des lois visant l'équilibre entre certaines valeurs telle la capacité d'avoir accès aux décideurs et de proposer des changements aux lois, règlements ou programmes, d'une part, et la transparence des institutions démocratiques, d'autre part. Les rôles de sensibilisation et d'éducation du commissaire sont d'ailleurs des éléments essentiels visant à assurer la compréhension et le respect de la Loi. En d'autres termes, la promotion du respect de la Loi ne passe pas nécessairement pas des sanctions pénales. Par ailleurs, un pouvoir de poursuite pénale par des organismes réglementaires devrait être l'exception et non pas la norme. Le

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Propositions de modifications, supra note 1 à la p 101.

travail du directeur des poursuites criminelles et pénales reste une garantie importante visant à assurer le respect des standards juridiques en matière de poursuites pénales.

D'autre part, il existe des limitations dans le cadre actuel en ce qui concerne les mesures d'application de la Loi, ce qui sert mal la primauté du droit. Si la loi fixe des règles de conduite, ces règles doivent pouvoir être appliquées et il doit être évident qu'elles puissent être appliquées. À défaut, la loi risque d'être discréditée.

Une fois que l'Assemblée nationale a décidé d'édicter des lois proscrivant ou prescrivant une certaine conduite, l'équité exige que ces lois soient appliquées sans parti pris pour quelque groupe que ce soit. Dans ce contexte, l'ABC suggère que le commissaire puisse recevoir le pouvoir d'imposer des sanctions administratives pécuniaires pour toute contravention à la Loi. Ces pénalités devraient être suffisamment conséquentes pour produire un effet dissuasif spécifique et général.

6. LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC

N. Serment

RECOMMANDATION 95 : Prévoir que le Commissaire au lobbyisme doit, avant de commencer l'exercice de ses fonctions, prêter serment devant le président de l'Assemblée nationale.

Ce serment aurait pour résultat de formaliser le lien entre le Commissaire et l'Assemblée nationale de qui il relève. Bien que symbolique, il est raisonnable de croire que ce serment aurait pour effet que les membres de l'Assemblée nationale se sentent davantage investis par le travail du Commissaire. La pratique étant courante pour d'autres officiers nommés par l'Assemblée nationale, comme le directeur général des élections ou le vérificateur général¹⁵, il nous apparaît donc pertinent que le Commissaire prête serment.

O. Mandat d'éducation

RECOMMANDATION 98 : Confier explicitement au Commissaire au

¹⁵ Ces officiers prêtant serment à l'Assemblée nationale sont le directeur général des élections, le protecteur du citoyen, le vérificateur général et le Commissaire à l'éthique et à la déontologie.

lobbyisme un mandat en matière d'information et de sensibilisation.

Le Commissaire soulignait dans son rapport 2012-2013 que lui-même et les membres de son personnel avaient participé à 70 activités de sensibilisation sous forme de conférences, d'ateliers de formation et de rencontres auprès des lobbyistes, titulaires de charges publiques et citoyens¹⁶. Le Commissaire a rencontré au cours de la dernière année pas moins de 828 titulaires de charges publiques parlementaires, gouvernementaux et municipaux¹⁷. Les lobbyistes aussi sont ciblés par le Commissaire. En effet, ce dernier a rencontré 445 lobbyistes au cours de la dernière année afin de les informer de leurs devoirs et obligations¹⁸.

Le Commissaire joue donc un rôle important dans l'éducation du public et des acteurs assujettis aux effets de la Loi, et il serait logique de reconnaître que cette fonction éducative fait formellement partie de son mandat. Il serait opportun à cet égard de s'inspirer de l'action éducative du président de l'Office de protection du consommateur¹⁹.

P. Avis contraignants

RECOMMANDATION 99 : Préciser que les avis du Commissaire au lobbyisme ont un effet contraignant.

L'octroi d'un pouvoir contraignant aux avis émis par le Commissaire serait un changement important puisqu'actuellement ces avis interprétatifs n'ont aucune force contraignante. En effet, comme le mentionnait l'Honorable René de La Sablonnière de la Cour du Québec dans l'affaire *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Pierre Mathieu et al.*²⁰ (Ordre des ingénieurs forestiers du Québec), les avis du Commissaire n'ont pas force de loi, mais servent tout de même de guide d'interprétation de la Loi :

¹⁶ Rapport d'activités 2012-2013, supra note 7, p. 22.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

⁴⁹ L'Office de la protection du consommateur prend contact directement avec les commerçants et les consommateurs pour s'assurer du respect et de la bonne compréhension de la *Loi sur la protection du consommateur*, c P-40.1 («LPC»). Ce mandat d'éducation est explicite à l'article 292 de la LPC. Le Commissaire au lobbyisme mène déjà des activités de sensibilisation, et il serait normal d'inclure cette tâche dans son mandat.

²⁰ *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Pierre Mathieu et al.*, [2011], R.J.Q. 2111 (C.Q.).

[90] Le Commissaire au lobbyisme possède le pouvoir de donner et de publier des avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, de ses règlements ou du Code de déontologie des lobbyistes conformément à l'article 52 de cette loi.

[91] Les avis du Commissaire au lobbyisme qui sont une interprétation administrative du texte de loi n'ont pas de force obligatoire en matière d'interprétation. Ils peuvent cependant avoir une certaine valeur, et même être un facteur important en cas de doute sur l'interprétation à donner à la législation. C'est d'ailleurs ce qu'a décidé la Cour suprême dans *Harel c. Sous-ministre du Revenu du Québec*

[...] je n'affirme pas que l'interprétation administrative puisse aller à l'encontre d'un texte législatif clair, mais dans une situation comme celle que je viens d'esquisser, cette interprétation a une valeur certaine et, en cas de doute sur le sens de la législation, devient un facteur important.

[92] Ces avis ne peuvent pas se qualifier de textes réglementaires ayant force de loi puisqu'ils ne respectent pas le processus d'adoption des règlements, c'est-à-dire l'examen du projet de règlement par le ministre de la Justice, son approbation et sa publication dans la Gazette officielle du Québec.

Rendre ces avis contraignants permettrait peut-être une interprétation plus uniforme de la Loi, mais nous voyons difficilement comment de tels avis pourraient avoir une force contraignante s'ils ne font pas partie de la législation ou à la réglementation. Il serait donc important d'apporter une précision à ce sujet.

7. LA RESPONSABILITÉ DE LA TENUE DU REGISTRE

RECOMMANDATION 105 : Transférer au Commissaire au lobbyisme la responsabilité de tenir le Registre des lobbyistes, selon le modèle qui existe dans la majorité des autres juridictions canadiennes.

Regrouper toutes les responsabilités liées à la Loi afin de clarifier, pour le public, le fonctionnement du Registre est un objectif important. La prise en charge de la responsabilité du Registre par le Commissaire permettrait à celui-ci d'intégrer, dans un tout cohérent, la tenue du Registre et son action d'application de la Loi. D'ailleurs, toutes les autres provinces

canadiennes, à l'exception de Terre-Neuve-et-Labrador, octroient la responsabilité du Registre à leur Commissaire²¹.

L'aspect pratique au niveau administratif doit également être souligné. La tenue du Registre et l'enregistrement des lobbyistes sont à la base du cadre législatif. Or, l'actuelle séparation des responsabilités administratives ne permet pas au Commissaire de contrôler l'ensemble des éléments de la Loi qu'il doit appliquer et cela crée une incohérence entre les deux entités. L'efficacité du régime serait améliorée par le transfert de responsabilité du Registre au Commissaire. Un tel regroupement simplifierait certainement la tâche du Commissaire face à l'application de la Loi, et aussi possiblement celle des lobbyistes cherchant à s'inscrire.

8. CONCLUSION

En terminant, nous tenons à souligner que depuis l'adoption de la Loi il y a 11 ans, aucune réforme majeure n'a été faite pour corriger les problèmes rencontrés dans son application. L'un des principaux buts de l'ABC est de promouvoir la primauté du droit et l'amélioration de l'administration de la justice. Or, nous sommes tout à fait en accord avec la démarche entreprise par le Commissaire, mais nous encourageons fortement le législateur à ne pas attendre le prochain rapport quinquennal pour adopter les changements nécessaires à la Loi, afin de s'assurer que ses objectifs soient effectivement remplis.

L'ABC considère qu'il est fondamental pour le législateur d'aller de l'avant avec des modifications qui viseront à assurer une application équilibrée de la Loi, c'est-à-dire de continuer à favoriser l'accès aux institutions démocratiques tout en s'assurant de la transparence dans l'action gouvernementale et la responsabilisation dans les prises de décisions gouvernementales.

L'ABC espère que ces commentaires et recommandations seront utiles à la Commission des institutions dans le cadre de son examen des Propositions. Nous serons heureux de répondre à toute question et d'approfondir tout aspect des observations présentées dans ce mémoire.

²¹ Propositions de modifications, supra note 1 à la p 119.