



COMMENTAIRES DU CPQ DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET AUDITIONS PUBLIQUES 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

AVRIL 2019

Le CPQ (Conseil du patronat du Québec) a pour mission de s'assurer que les entreprises disposent au Québec des meilleures conditions possible – notamment en matière de capital humain – afin de prospérer de façon durable dans un contexte de concurrence mondiale.

Point de convergence de la solidarité patronale, il constitue, par son leadership, une référence incontournable dans ses domaines d'intervention et exerce, de manière constructive, une influence considérable visant une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque nationale du Canada.

2^e trimestre 2019

MISE EN CONTEXTE

Le CPQ adhère à la vision qu'il faille sortir de l'ombre certaines pratiques d'influence menées auprès des représentants des institutions publiques susceptibles de dégénérer vers des pratiques contraires aux règles d'éthique ou aux lois, comme celles à l'origine de certains stratagèmes de collusion et de corruption décrits dans les audiences de la Commission Charbonneau.

La vocation du registre est de mettre en lumière certaines représentations pour informer le public, éduquer autant les influenceurs que les décideurs sur leur responsabilité et les situations à risque et maintenir une culture de la probité chez les parties prenantes engagées dans des représentations d'intérêt ou des communications d'influence.

C'est dans cet état d'esprit que le CPQ a répondu à l'invitation de la Commission des institutions pour échanger sur le projet de loi 6 (PL6).

Les observations formulées dans le présent mémoire s'inscrivent dans la volonté de s'assurer que l'encadrement révisé de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* (chapitre T-11.011) tienne compte de l'efficacité et de l'équité qui doivent exister dans les règles du lobbying. Elles visent aussi à favoriser une refonte mettant de l'avant une transparence qui incombe à tous les intervenants dans une relation de lobbying.

De plus, les observations qui suivent ont pour objectif de s'assurer d'une application fluide des responsabilités qui incombent aux acteurs du régime.

REMARQUES GÉNÉRALES

Dans la mesure où l'entièreté de l'administration du registre des lobbyistes bénéficiera d'une nouvelle approche modernisée et *orientée client* (ie. visant l'amélioration de l'expérience des utilisateurs), il est important de mentionner notre appui de principe au transfert de responsabilité de la tenue du registre au Commissaire au lobbying.

Le Commissaire au lobbying nous apparaît effectivement comme l'instance la plus appropriée pour administrer le registre et recevoir les recommandations visant sa simplification, en plus de permettre d'espérer une réduction de certains délais administratifs à l'avenir, comme, par exemple, le renouvellement des mandats inscrits.

Le souhait du CPQ est que le processus administratif en sorte assoupli et permette également aux lobbyistes ainsi qu'aux titulaires d'une charge publique d'avoir un seul interlocuteur qui serait responsable à la fois de l'application de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* et de l'administration du registre des lobbyistes.

Ce transfert de responsabilité nous apparaît aussi primordial afin de permettre une importante mise à niveau du registre des lobbyistes, qui bénéficierait grandement d'une plateforme plus conviviale. Pour les lobbyistes, cette nouvelle plateforme serait plus simple et plus efficace d'utilisation. Pour la population, les informations seraient plus facilement accessibles, ce qui permettra d'assurer une meilleure transparence des activités de lobbying.

Nous pensons également qu'il est grand temps de moderniser l'outil technologique qui sert actuellement à administrer le registre. Ce dernier est devenu désuet, inutilement complexe à utiliser et mérite d'être substantiellement allégé. Bien qu'il ne soit pas nécessairement attendu, de par la portée limitée du PL6, qu'il vise des mesures à cet égard, le CPQ souhaite toutefois profiter de cette tribune pour rappeler que la modernisation de la plateforme qui sert à l'administration du registre est à prioriser avant toute autre chose à court terme. À notre avis, rien ne justifie que l'optimisation technologique du registre doive être conditionnelle à une révision de la Loi actuelle.

Ainsi, dans la vision du CPQ, le PL6 doit marquer le premier pas vers une modernisation du registre d'abord, puis une éventuelle réforme de la Loi sur le lobbyisme ensuite ; une promesse maintes fois entendue, mais non livrée.

Cette modernisation du registre devra reposer sur un allègement des formalités administratives, une simplification des procédures et une expérience utilisateur substantiellement améliorée de l'utilisation du registre en ligne, particulièrement pour l'administration et la mise à jour du compte client.

REMARQUES PARTICULIÈRES

Délai de prescription

L'allongement du délai de prescription en matière pénale répond à une demande du Commissaire au lobbyisme et à une recommandation de la commission Charbonneau. Cette prolongation du délai donnera plus de temps au Commissaire pour ses enquêtes et au Directeur des poursuites criminelles et pénales pour entreprendre les poursuites requises. De plus, elle permettra d'éviter que des poursuites pénales soient rejetées ou abandonnées pour cause de prescription, ce que l'on sait être la problématique qui a justifié en grande partie le prolongement du délai de prescription par le législateur.

Nous comprenons la motivation sous-jacente et nous ne nous y opposons pas. Le CPQ veut toutefois revenir à l'esprit et à l'objectif premier de la Loi, qui en est un de transparence et d'information au bénéfice du public, en ce qui a trait aux activités d'influence et de représentation d'intérêt auprès des titulaires de charges publics. Il nous apparaît donc important d'en appeler ici à la juste mesure des choses et au caractère raisonnable des sanctions administratives et des pénalités financières envisagées.

Il ne faudrait pas détourner la Loi de sa vocation initiale en en faisant un instrument punitif ou coercitif alors qu'à la base, la libre représentation d'intérêt est une activité légale, légitime et souhaitable dans un système démocratique qui doit favoriser l'accès aux institutions, tout en s'assurant de la transparence et de la responsabilisation des parties prenantes impliquées dans l'action et la prise de décision gouvernementale.

Délai pour apporter des correctifs

Le CPQ comprend l'intention du gouvernement de vouloir baliser les délais pour apporter des correctifs et de retirer, par le fait, même la prérogative du Commissaire d'établir un délai maximal. Toutefois, nous estimons qu'un délai de 30 jours serait plus acceptable.

Procédure de transfert des données au Commissaire

De l'avis du CPQ, il importe de donner la garantie aux utilisateurs du maintien de l'intégralité de l'information contenue dans leur dossier advenant un éventuel changement d'administrateur du système ou une migration quelconque de serveur. Le cas échéant, afin de garantir l'intégrité des données historiques du dossier de l'utilisateur, il conviendrait de leur en offrir une copie sur demande avant une quelconque manipulation.

Allègement réglementaire et administratif

Même si nous débordons ici du périmètre et des visées du PL6, il nous importe de rappeler aux membres de la Commission des Institutions qu'avec ou sans une refonte de la Loi sur le lobbyisme, il est souhaitable que le Commissaire tende vers la vision et les objectifs énoncés dans la *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif*.

Au chapitre des mesures d'allègement envisageables, nous soutenons que le transfert du registre au Commissaire devrait permettre, entre autres, les améliorations suivantes dans un avenir rapproché :

- Alléger la liste des titulaires de charge publique et la mettre à jour automatiquement lorsque survient un changement de noms à un ministère ou un organisme visé ;
- Simplifier les informations exigées relatives à la description des mandats, les objectifs, les titres et la nature des titulaires de charge publique faisant l'objet de représentation ;
- Uniformiser les pratiques et les interprétations des conseillers juridiques responsables de l'accompagnement des utilisateurs ;
- Réduire les délais de traitement administratifs, de publication et de disponibilité de l'information en ligne ;
- Simplifier ou annuler les redondances existantes entre le processus de renouvellement annuel et la procédure de modification des mandats, qui doivent actuellement être révisés au fur et à mesure qu'on y apporte des changements ;
- Développer des interfaces mobiles de la plateforme, en la rendant plus conviviale et plus rapide, et ce, au bénéfice des utilisateurs et du public.

En prévision de cet exercice, nous recommandons au Commissaire de mettre sur pied un comité représentatif d'utilisateurs afin de proposer des recommandations de simplification qui pourront tenir compte de la vision du Commissaire afin de concilier les approches.

ÉLÉMENTS DE PERSPECTIVE

Nous comprenons que la complexité du registre et la lourdeur des processus enchâssés actuellement dans la Loi soient perçues comme une contrainte de la part des OSBL qui pourraient y être assujettis. Par contre, il n'est pas souhaitable de maintenir le statu quo en continuant de soustraire certains groupes à leur devoir de transparence. Il faut donc convenir d'un mode de déclaration soutenable pour les OSBL et de certaines modalités d'assujettissement qui ne briment pas la pratique démocratique du lobby. Ce dernier commentaire vaut largement pour toute organisation dont la taille n'autorise pas une surenchère bureaucratique de la transparence, qu'il s'agisse d'entreprises ou d'agences de lobbyistes-conseils.

Le PL6 représente un premier pas qui doit nous amener à poser les jalons d'une réflexion de fond sur certaines dispositions actuelles de la Loi, qui n'a pas subi de véritable réexamen depuis 2002. De plus, la portée a, avec le temps, créé deux castes d'acteurs dans la conversation publique en plus de cristalliser deux visions de la représentation d'intérêt, plutôt que de mener à une réflexion et des discussions sereines sur les bonnes pratiques et la légitimité de la représentation d'intérêt et des communications d'influence. Actuellement, la Loi fait en sorte de réglementer certains organismes plutôt que de réglementer les visées de certaines actions d'influence.

Cela dit, ces éléments de perspectives ne doivent pas détourner les parlementaires des objectifs du PL6 dont il ne faudrait pas retarder indûment l'adoption afin de permettre la mise en chantier le plus rapidement possible de la modernisation du registre. De l'avis du CPQ, il est tout à fait possible de moderniser, simplifier et alléger des pans importants sans avoir à nous embarquer collectivement dans un dessein plus grand que représenterait, à terme, la réforme de la Loi sur le lobbyisme.

Pour ce faire, le CPQ espère que l'Assemblée nationale accordera au Commissaire, en regard de ses nouvelles responsabilités, les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ce chantier qui profitera à nos institutions et à la société en général.

Du reste, on pourrait imaginer que, derrière le PL6, une modernisation ou une réforme de la Loi pourrait être envisagée par le législateur, ou recommandée par le Commissaire, sur de meilleures bases que lors du PL56 qui fut proposé sous l'ancienne législature. À cet effet, le CPQ encourage le Commissaire à engager, au cours des prochains mois, en parallèle de la modernisation du registre, un réexamen de la Loi sur le lobbyisme afin de, notamment :

- Apporter des précisions à la Loi pour en faciliter l'application et la compréhension par les différentes parties prenantes et en clarifier les devoirs et obligations ;
- Favoriser un meilleur équilibre et une plus grande équité entre les divers groupes d'influence (organisations, entreprises et lobbyistes-conseils) et une application plus uniforme de la Loi ;
- Élargir le périmètre d'assujettissement à la Loi, actuellement limité à certaines organisations seulement ;
- Clarifier l'interprétation de l'expression « pour une partie importante de ses fonctions » comme critère obligeant une personne ou un entrepreneur exerçant des communications d'influence à s'inscrire au registre ;
- Entreprendre de revaloriser la pratique du lobbyisme.

Et ce, afin de placer les discussions éventuelles à venir sur une potentielle réforme de la Loi dans les meilleures dispositions possible, en s'inspirant des pratiques les plus efficaces ailleurs dans le monde.



CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC

1010, RUE SHERBROOKE OUEST | BUREAU
MONTRÉAL (QUÉBEC) H3A 2R7 | 510

514 288-5161 OU 1 877 288-5161

CPQ.QC.CA
