



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec

**Consultations sur le 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***

2 avril 2019

Contenu

Présentation de la FCCQ	2
Mise en contexte sur le projet de loi n° 6	2
1) Se doter d'un cadre législatif plus approprié	3
La nature des différents OSBL.....	3
Activités de ventes.....	3
Assujettissement du personnel du réseau de la santé	4
Mettre fin aux différences d'interprétation entre les conseillers juridiques	5
Faire preuve de prudence dans la divulgation publique d'informations confidentielles qui pourraient nuire à la réalisation de projets et à la compétitivité des entreprises	6
2) Profiter du transfert du Registre au Commissaire pour rendre la plateforme d'inscription plus conviviale	7
Conclusion	8
ANNEXE – Modifications proposées pour simplifier l'utilisation de la plateforme d'inscription	9
Navigation entre les mandats.....	9
Changements au nom des ministères suivant une élection.....	9
Changement manuel de la date de fin dans la rubrique 14 à la fin de l'année fiscale.....	9
Numérotation des mandats	9
Ajout de fonctionnalités pratiques	10

Présentation de la FCCQ

La Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) est un organisme qui regroupe 132 chambres de commerce, 1 100 membres corporatifs et plus de 50 000 entreprises. Les membres de la FCCQ exercent leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire du Québec. Étant le plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises au Québec, la FCCQ agit également comme chambre de commerce provinciale, mettant de l'avant les intérêts de ses membres en matière de politiques publiques. De par les nombreux mandats actifs retrouvés au Registre des lobbyistes du Québec ainsi que les sujets qu'elle doit couvrir, la FCCQ est l'organisation à vocation de développement économique la plus active au Québec, et fait partie de la catégorie des lobbyistes d'organisation.

Mise en contexte sur le projet de loi n° 6

Le 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* (« Projet de loi »), a été déposé à l'Assemblée nationale du Québec le 13 février 2019. Le projet de loi vise essentiellement à transférer au Commissaire au lobbyisme du Québec la responsabilité du Registre des lobbyistes et à augmenter les délais de prescription, tel que recommandé dans le rapport de la Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau). Au travers de ce transfert de responsabilités, il faudra entre autres s'assurer de la protection des renseignements.

La FCCQ est évidemment en faveur de la transparence, mais s'oppose à toute forme d'alourdissement réglementaire au processus d'inscription au Registre des lobbyistes. Le présent mémoire mettra l'accent sur les éléments qui, à notre sens, sont fondamentaux pour assurer au projet de loi n°6 un consensus plus large de la part des entreprises québécoises que ce qui a été réalisé par le passé, entre autres lors du dépôt du projet de loi n° 56, *Loi sur la transparence en matière de lobbyisme*, en juin 2015. Il faudra donc éviter au travers des changements proposés éviter la bureaucratie excessive et réviser la loi actuelle dans une perspective d'allègement réglementaire pour toutes les catégories de lobbyistes. D'ailleurs, l'analyse réglementaire de l'ancien projet de loi démontrait combien les coûts liés à l'enregistrement étaient alors sous-estimés.

Dans le contexte du présent projet de loi, il est nécessaire de rappeler que le lobbyisme est une activité légitime comme il est défini à l'article 1 de *la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (LTEML)*. Les informations présentées par les lobbyistes peuvent être très utiles aux élus et titulaires de charges publiques dans leurs prises de décision, afin notamment de maximiser la compréhension d'enjeux qui peuvent être légitimement méconnus ou mécompris du public.

Il faudra également profiter de l'adoption du projet de loi et des changements de responsabilités, pour s'attaquer à la modernisation du Registre et en optimiser son fonctionnement. Dans une lettre ouverte en mai 2018, le Commissaire au lobbyisme, Me Jean-François Routhier disait « afin d'assurer que les usagers bénéficient d'un registre adapté à la réalité d'aujourd'hui, simple, moderne et efficace, il est nécessaire de lancer rapidement un projet de refonte des systèmes qui le supportent et de leur interface. »¹ C'est dans cette optique que la FCCQ présente ses recommandations pour atteindre ces principes recherchés par le Commissaire.

¹ Le Soleil, « Pour atteindre les objectifs de la Loi sur le lobbyisme », 24 mai 2018

1) Se doter d'un cadre législatif plus approprié

La nature des différents OSBL

La législation actuelle ne fait pas la différence entre les différents organismes sans but lucratif (OSBL) et leur obligation ou non de s'inscrire au Registre des lobbyistes. En effet, la loi, telle qu'écrite actuellement, ne tient pas compte du type d'entreprise ou d'organisme faisant du lobbyisme. Cette situation fait en sorte que certaines chambres de commerce n'ayant qu'une seule personne au sein de leur organisation, qui remplit souvent cette tâche de manière bénévole, seraient soumises au processus en vigueur, au même titre qu'une plus grande chambre de commerce dans un grand centre urbain. Ce cas s'applique également aux organismes communautaires ou aux microentreprises.

Il est donc essentiel, à la lumière des faits exposés ci-haut, **que le projet de loi vienne encadrer de manière beaucoup plus équitable les activités de lobbyisme provenant des OSBL.** Il serait également judicieux **que l'encadrement des pratiques de lobbyisme au Québec se fasse davantage de façon différenciée entre les organismes offrant des services directs à la population et ceux faisant de la représentation directe auprès du gouvernement.**

Activités de ventes

Nous sommes préoccupés de voir que les activités de ventes, réalisées par des individus œuvrant à leur propre compte ou pour des entreprises privées, continuent à être confondues avec ce qui est défini comme des activités de lobbyisme, qui consistent fondamentalement à procéder à des interventions destinées à influencer directement ou indirectement l'élaboration, l'application ou l'interprétation de mesures législatives ou fiscales, normes, règlements et plus généralement, toute intervention ou décision des pouvoirs publics, incluant l'attribution de contrats.

Dans ce contexte, il est utile de rappeler que les activités de ventes sont, à notre avis, déjà largement encadrées par certaines lois ou règlements mis en vigueur par le gouvernement. Ainsi, **une activité de vente, réalisée dans le cadre réglementaire actuel, ne devrait pas être présumée comme étant la recherche d'un contrat, qui en diffère en l'essence.**

En effet, nous tenons à vous rappeler que la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* et la *Loi sur les contrats des organismes publics* édictent un cadre qui régit les activités des individus et des entreprises privées qui désirent contracter avec un organisme public.

Assujettissement du personnel du réseau de la santé

Dans le même ordre d'idée, il est inadmissible de constater l'assujettissement de tout le personnel du réseau de santé à la LTEML, qui est le résultat d'une irrégularité législative.

En effet, à l'adoption de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* (LTEML) en juin 2002, les établissements du réseau étaient exclus du champ d'application de la Loi, ceux-ci n'étant pas des organismes du gouvernement au sens de la LTEML. Les changements dans la gouvernance occasionnés par l'adoption de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* (projet de loi n° 10 de la 41^e législature) ont entraîné par inadvertance, l'assujettissement de tous les établissements de santé à la LTEML à compter du 1^{er} avril 2015. Ainsi, tous les employés du réseau, soit près de 270 000 personnes, qu'ils soient cadres, salariés ou professionnels, sont devenus « titulaires de charges publiques » au sens de la LTEML.

Au mois d'octobre 2015, le ministre de la Santé et des Services sociaux de l'époque avait tenté de corriger la situation en déposant un amendement dans le cadre de l'étude détaillée du projet de loi n° 20 – *Loi édictant la Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée et modifiant diverses dispositions législatives en matière de procréation assistée*. Malheureusement, cet amendement n'a pas été retenu.

Cette situation crée un alourdissement indu du fardeau administratif pour nos entreprises et va à l'encontre des orientations et des politiques visant à l'allègement réglementaire. L'application accidentelle – et arbitraire dans certains cas – de la LTEML au réseau de la santé entrave les échanges entre les entreprises et les acteurs du réseau. Elle contribue à entretenir un climat de méfiance à l'égard de la nécessaire collaboration entre l'État et ses fournisseurs, par exemple dans l'utilisation quotidienne des équipements et produits vendus par un fournisseur dans le cadre bien défini d'un contrat octroyé selon les règles de l'art. Par ailleurs, l'ajout de plusieurs centaines de nouvelles inscriptions au Registre n'apporte rien d'utile pour le public et vient diluer la valeur de l'information sur les réelles activités de lobbyisme.

Nous croyons sincèrement que l'encadrement des contrats publics par la *Loi sur les contrats des organismes publics* et la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, sont déjà bien suffisants pour protéger l'intérêt public.

Pour ces raisons, nous souhaiterions qu'un correctif soit apporté le plus rapidement possible. Le projet de loi n° 6 donne l'occasion de **revoir en profondeur le contexte de l'application et il nous apparaît clair que ce cadre législatif n'est absolument pas approprié pour les activités de ventes ou de suivi des produits et équipements vendus, dans un contexte de service à la clientèle.**



Mettre fin aux différences d'interprétation entre les conseillers juridiques

Il sera important de profiter de ces changements législatifs afin de **s'assurer autant que possible, de l'uniformité de l'interprétation de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme entre les conseillers juridiques œuvrant au sein du bureau du Commissaire au lobbyisme du Québec.** À plusieurs reprises, les parties prenantes se sont vu confier des directives divergentes entre les conseillers juridiques, à la suite d'ajouts ou de changements de mandats. Cette absence de ligne directrice amène une confusion quant à l'interprétation des actions à effectuer pour les parties prenantes, en plus d'ajouter une certaine lourdeur dans la gestion des renseignements contenus dans le Registre pour les lobbyistes par la multiplication des interventions à effectuer.

Article 5 du projet de loi : Délais suivant les demandes de modification par les conseillers juridiques

L'utilisateur de la plateforme a 30 jours pour inscrire son mandat suivant une activité de lobbyisme. Si l'entrée, faite dans ce délai de 30 jours initialement, n'est pas acceptée telle qu'écrite lors de la première inscription et que le conseiller juridique demande plus de précision, une extension de ce délai devrait être prévue pour prendre en considération que le travail de modification de la part de l'utilisateur ne soit pas la cause d'un retard d'entrée du mandat au dossier si la confirmation de l'ajout se fait en dehors du 30 jours.

Dans la même veine, l'article 5 du projet de loi n° 6 vient exiger du lobbyiste d'apporter les corrections requises par le Commissaire dans un délai de 10 jours, advenant « qu'une déclaration ou un avis ne contient pas tous les renseignements requis, contient une erreur ou n'est pas présenté dans la forme ou selon les modalités prescrites ».

Puisque cette situation peut se produire régulièrement chez bons nombres de lobbyistes, l'article 5 nécessite de notre avis quelques clarifications. D'abord, advenant que les corrections demandées soient apportées à l'intérieur des délais prescrits au septième jour, mais que celles-ci ne soient toujours pas à la satisfaction du Commissaire et qu'il exige de nouvelles corrections, est-ce le début d'un nouveau délai de 10 jours ou le lobbyiste ne dispose-t-il plutôt que de trois jours pour apporter les correctifs? Ensuite, quelles sont précisément les conséquences s'il ne satisfait toujours pas aux modifications demandées? Il est mentionné dans le projet de loi que « le Commissaire peut refuser ou radier, partiellement ou totalement, la déclaration ou l'avis si les corrections requises ne sont pas apportées dans un délai imparti ». **La FCCQ demande une précision entre la notion de refus versus la radiation.** Sur quelle base sera prise la décision de refuser ou radier, partiellement ou totalement, la déclaration ou l'avis?

Finalement, est-ce que le délai de 10 jours ne serait pas trop exigeant dans la mesure où les lobbyistes peuvent être à l'extérieur de leur bureau pour toutes sortes de raisons, par exemple des missions d'affaires à l'étranger, et qu'il serait difficile pour eux de répondre aux modifications demandées dans des délais aussi serrés? **Il serait approprié que les lobbyistes puissent disposer d'un délai plus raisonnable pour procéder aux modifications.**

Faire preuve de prudence dans la divulgation publique d'informations confidentielles qui pourraient nuire à la réalisation de projets et à la compétitivité des entreprises

L'article 11 du projet de loi n° 6 prévoit un remplacement à l'article 50 de la Loi qui amène là aussi, un certain questionnement. Il est écrit : « Lorsqu'il accorde une mesure de confidentialité, le commissaire procède à l'inscription de la déclaration présentée, mais s'assure de la confidentialité des renseignements visés par la mesure. Lorsque la mesure vient à échéance, les renseignements visés deviennent accessibles au public. »

En lisant ces lignes, on se questionne à savoir en vertu de quelle considération la mesure de confidentialité vient à échéance, selon le Commissaire, et qu'il peut déterminer seul que la nature du dossier n'est plus confidentielle? Est-ce qu'il est prévu d'avoir obligatoirement l'autorisation de l'entreprise et/ou du lobbyiste avant la divulgation au public des informations de nature confidentielle?

Il est nécessaire de garder à l'esprit que parfois pour des entreprises, il peut être problématique de divulguer publiquement certaines informations de nature sensible, à un moment stratégique pour l'entreprise. Ces informations peuvent en effet nuire à la concrétisation de projets et à la compétitivité de celle-ci, puisqu'elles se retrouveront non seulement entre les mains du public, mais également des concurrents.

De notre point de vue, il serait nécessaire d'apporter des précisions à l'intérieur du projet de loi n° 6, sur le processus menant à la divulgation publique des informations de nature confidentielle, tout en s'assurant d'obtenir l'autorisation du lobbyiste pour procéder. **Le Commissaire doit avoir l'obligation de consulter toutes les parties impliquées avant de procéder à ladite divulgation au public des informations, d'obtenir leur autorisation et que cette mesure soit clarifiée dans le présent projet de loi.**

2) Profiter du transfert du Registre au Commissaire pour rendre la plateforme d'inscription plus conviviale

La FCCQ appuie les articles du projet de loi n° 6 permettant que le Registre des lobbyistes et les procédures liées aux clauses de confidentialité soient entre les mains de l'autorité chargée d'en assurer son application. Toutefois, nous croyons que le projet de loi représente également une opportunité d'améliorer significativement l'utilisation de la plateforme numérique d'enregistrement des activités de lobbyisme, notamment dans le cas du formulaire électronique d'inscription.

Effectivement, la structure de cette plateforme est, à notre avis, un des principaux irritants pour un bon nombre d'utilisateurs. Elle n'est ni conviviale, ni intuitive, ni rapide, et donc, ni facile d'utilisation. Nous pensons que l'adoption probable du projet de loi n° 6 doit permettre de revoir certains pans du formulaire et d'optimiser son « approche client. » Elle doit mettre en lumière le manque de convivialité et doit envoyer un signal illustrant la volonté de simplifier les différents processus de transparence. Nous croyons entre autres que la meilleure façon de corriger les aspects irritants du Registre est d'abord de consulter ses utilisateurs et de procéder à une comparaison avec ce qui se fait ailleurs.

La FCCQ vous soumet donc ses recommandations, afin d'optimiser la plateforme et de la rendre plus performante et moderne. Puisque cette portion ne touche pas spécifiquement les articles du projet de loi n° 6, vous trouverez donc en annexe des recommandations plus détaillées portant sur la :

- Navigation entre les mandats
- Changements au nom des ministères suivant une élection
- Changement manuel de la date de fin dans la rubrique 14 à la fin de l'année fiscale
- Numérotation des mandats
- Ajout de fonctionnalités pratiques

Conclusion

En guise de conclusion, le projet de loi n° 6 ne vient peut-être pas réécrire totalement la loi adoptée en 2002, mais vient essentiellement moderniser certains éléments qui n'avaient pas été planifiés auparavant. Du côté de la FCCQ, nous pensons que l'idée de transférer au Commissaire au lobbyisme la gestion du Registre est simplement logique. À ce chapitre, nous sommes en accord avec le projet de loi proposé par la ministre de la Justice.

Le projet de loi n° 6, tel que présenté, est un bon départ, mais devrait être bonifié afin de prendre en considération les enjeux soulevés dans le présent mémoire. Que ce soit quant à la confusion entourant les activités de vente, l'assujettissement du personnel œuvrant dans le réseau de la santé, l'uniformisation souhaitée quant à l'interprétation de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, ou encore, les délais requis pour procéder aux corrections demandées par le Commissaire, des mesures doivent être précisées à l'intérieur du texte législatif.

Également, puisque le projet de loi n° 6 prévoit un transfert des responsabilités du Registre au Commissaire au lobbyisme, ce changement représente une opportunité d'améliorer significativement l'utilisation de la plateforme numérique d'enregistrement des activités de lobbyisme, notamment dans le cas du formulaire électronique d'inscription. Effectivement, la structure actuelle de cette plateforme amène, à notre avis, son lot d'irritants pour un bon nombre d'utilisateurs.

Dans ce mémoire, nous avons émis nos réserves et nos questionnements face à la situation actuelle et au projet de loi. Toutefois, nous proposons également des pistes de solution que nous jugeons applicables, pragmatiques et réalisables à peu de coûts pour chacun de ces problèmes. Il va de soi que la modernisation de l'inscription au registre et ce, en collaboration avec les acteurs concernés, devrait être une priorité pour le gouvernement.

Il est nécessaire, lors de l'étude du projet de loi no 6 et par la suite, de garder en tête la légitimité du travail de lobbyiste, tel que défini à l'article 1 de la LTEML. Trop souvent, par le passé, nous avons tenté de discréditer cette fonction dans une « chasse aux sorcières » n'en finissant plus, mettant entre autres inutilement en opposition le « bon » et le « mauvais » lobbyisme.

De l'avis de bien des élus et des hauts-fonctionnaires, le lobbyisme constitue un outil permettant de faciliter leur compréhension d'enjeux qui, bien que faisant parfois partie du quotidien d'un secteur d'affaires, peuvent être méconnus ou mécompris du public. La suite du processus législatif du projet de loi n° 6 doit démontrer que l'encadrement du lobbyisme, s'il est bien fait, est bénéfique pour la démocratie et est dans l'intérêt du public.

ANNEXE – Modifications proposées pour simplifier l'utilisation de la plateforme d'inscription

Navigation entre les mandats

Pour passer d'un mandat à l'autre, il faut présentement aller sur [4], puis [Sélectionner un nouveau mandat]. Un bouton pour passer au mandat suivant ou précédent serait très utile lorsque l'utilisateur navigue dans la page d'un mandat.

Changements au nom des ministères suivant une élection

À la suite de l'élection d'un nouveau gouvernement, il y a souvent des changements dans le titre du ministère. Lors d'un tel événement, le Registre actuel nous demande de changer manuellement, pour chacun des mandats enregistrés, le ministère inscrit précédemment par le nouveau nom. Cette démarche pourrait et devrait être faite automatiquement, possiblement suivant l'évolution de la *Loi sur l'exécutif*, qui gère de tels changements. Il pourrait ensuite y avoir une fenêtre s'ouvrant et demandant à l'utilisateur de valider les changements pour s'assurer que le système a bien fait le travail, mais l'obligation de faire toutes ces modifications manuellement est problématique à chaque changement d'appellation d'un ministère ou d'un organisme.

Changement manuel de la date de fin dans la rubrique 14 à la fin de l'année fiscale

Il pourrait y avoir un système permettant de cibler les mandats qui seront poursuivis dans la prochaine année (une majorité des mandats pour nous et plusieurs autres). La date pour ces derniers pourrait donc être changée automatiquement afin d'étendre d'un an jusqu'à la date de fin de la prochaine année financière. Les autres mandats seraient alors mis dans une catégorie à part pour un traitement manuel par l'utilisateur.

Numérotation des mandats

Pour l'instant, la liste des mandats actifs est simplement une longue liste de mandat XX, allant de mandat 1 jusqu'au numéro du dernier mandat (1, 2, 3, etc.). Il n'est donc pas rare de devoir cliquer sur plusieurs numéros avant de trouver celui que l'on cherche ou de devoir ouvrir une autre page et faire la recherche dans la base de données pour avoir la liste des mandats de l'entreprise. Il serait facile de permettre à l'utilisateur d'utiliser un titre pour chacun des mandats et ainsi s'y retrouver plus facilement. La numérotation pourrait quand même y être, par exemple : « Mandat 1 : Représentations prébudgétaires »

Ajout de fonctionnalités pratiques

- [Nouveau mandat] pour permettre d'ajouter directement un nouveau mandat et éviter les étapes actuelles (cliquer sur [4], puis [Ajouter un mandat])
- [Liste des mandats] pour permettre un retour direct et efficace à la liste des mandats plutôt que de devoir suivre les étapes actuelles (cliquer sur [4], puis [Sélectionner un mandat])
- Une série d'onglets visibles en tout temps (donc qui suivent lors du déroulement) pour les différentes étapes d'inscription. Ce système d'onglet serait plus facile d'accès (au lieu de devoir descendre tout au bas de la page pour y avoir accès) et plus rapide que d'ouvrir un nouveau lien URL entièrement en passant de l'un à l'autre comme c'est le cas dans la plateforme actuelle avec les icônes [1] à [5] au bas des pages.

Nous croyons que ces éléments de modernisation du formulaire d'inscription à une activité de lobbyisme se feraient à coût minime et permettraient de rendre la plateforme beaucoup plus simple, conviviale et optimale. Il est toutefois nécessaire de rappeler que ces changements doivent impérativement se faire en collaboration entre les différentes parties prenantes, afin d'assurer un consensus sur cette question.