

Le 29 avril 2008

Monsieur Alain Paquet
Président de la Commission des finances publiques
Édifice Pamphile-Lemay
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Objet: Consultations en regard de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*

Monsieur le président,

Le Barreau du Québec a pris connaissance avec intérêt du *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* déposés le 23 octobre dernier à l'Assemblée nationale par le Ministre de la Justice. Le Barreau du Québec a aussi pris connaissance du document intitulé "*Bâtir la confiance*" – *Rapport du Commissaire au lobbyisme du Québec concernant la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, publié en janvier 2008. À cet égard, nous désirons faire part à la Commission des finances publiques de nos commentaires et observations.

Tout d'abord, la confiance des citoyens dans les institutions gouvernementales constitue un des éléments essentiels de notre vie démocratique. Cette confiance implique une transparence dans les processus qui amènent l'État à prendre ses décisions. Le Québec est d'ailleurs souvent cité en exemple avec des mesures concernant le financement des partis politiques. La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* (la Loi) s'inscrit en droite ligne avec cet objectif de qualité de vie démocratique. En conséquence, le Barreau du Québec appuie sans réserve le principe et les objectifs de la législation en matière de transparence et d'éthique en matière de lobbyisme.

C'est pourquoi le Barreau du Québec a dispensé de la formation à ses membres en matière de lobbyisme lors d'importants congrès et de formations régulières et divers ateliers ont été prévus à ce sujet. Des articles ont également été publiés concernant l'application de la Loi dans le Journal du Barreau.

Les commentaires soumis par les membres ainsi que notre analyse nous confirment que quelques ajustements sont nécessaires. L'article 66 de la Loi elle-même laisse la porte ouverte à la considération de certains de ses impacts en prévoyant que le gouvernement peut, par règlement, exclure des personnes, organismes ou activités de lobbyisme, de l'application de la Loi ou établir des conditions particulières dans lesquelles des personnes, organismes ou activités de lobbyisme sont soumis à son application. Le temps est donc venu après une expérience de cinq ans d'application d'examiner la Loi afin de la rendre plus efficace tout en éliminant ses principaux irritants.

1. Taux d'inobservation

L'un des irritants observé, et confirmé par le rapport du Ministre de la Justice et celui du Commissaire au lobbyisme, est le taux d'inobservation de la Loi:

"Tous les jours on peut constater que des dossiers se discutent, des informations s'échangent, des demandes se font avec des titulaires de charges publiques sans que rien ne transpire dans le registre. On peut se demander si ceux qui respectent la loi ne sont pas des originaux un peu naïfs tellement le registre ne semble pas refléter en quantité et en qualité l'information de la réalité mouvante du quotidien dans ce vaste domaine de la vie politique".¹

2. Définition d'activités de lobbyisme

Ce taux d'inobservation constaté est dommage compte tenu des objectifs fort louables de la Loi. Nous soumettons que ce taux d'inobservation peut s'expliquer, du moins en partie, par la définition trop large d'activités de lobbyisme et par le fait qu'elle ne fait pas l'objet d'un consensus social.

À titre d'exemple, les avocats, mandatés par leurs clients, peuvent être appelés dans le cadre de l'exercice de leur profession à communiquer avec un titulaire de charge publique au sujet de l'exécution d'une loi ou d'un règlement. De telles communications de nature juridique ont souvent un aspect préventif permettant d'éviter une judiciarisation inutile des dossiers.

Or, la définition d'activités de lobbyisme au Québec oblige des professionnels à inscrire dans le registre des lobbyistes un nombre considérable de mandats reliés à la demande de permis, certificats et autorisations alors que ces demandes ne sont adressées qu'aux fonctionnaires responsables dans le cadre de l'application d'une loi ou d'un règlement. Ces obligations d'inscription au registre des lobbyistes sont souvent sans véritable plus value de transparence et représentent des coûts pour les entreprises et, en bout de ligne, pour les consommateurs et les citoyens.

Nous soumettons que la situation pourrait être revue au Québec si l'on prend en considération ce qui se passe ailleurs au Canada. En effet, il est important de souligner, par exemple, que la loi fédérale sur l'enregistrement des lobbyistes² prévoit à l'article 4, paragraphe 2 (b), que la communication orale ou écrite faite par un mandataire au titulaire d'une charge publique portant sur l'exécution, l'interprétation ou l'application par celui-ci d'une loi fédérale ou d'un règlement d'application de celle-ci à l'égard de la personne ou de l'organisation mandante est exclue du champ d'application de la loi. Cette exclusion importante est aussi présente dans les lois provinciales concernant l'enregistrement des lobbyistes.

¹ Marcel Barthe, "La transparence, une question de confiance, le droit à l'information: le droit de savoir", page 8, Colloque organisé par le Barreau du Québec en octobre 2006 et citation reprise dans le Rapport du Ministre de la Justice, page 12.

² *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, 1985, chapitre 44 (4^{ième} Suppl.).

3. Protection du public

Par ailleurs, les ordres professionnels, dont le Barreau du Québec, ont comme principal mandat la protection du public comme le prévoit l'article 23 du *Code des professions*. En outre, les ordres professionnels sont implicitement assimilés à des organismes publics pour les fins de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*³ en regard de leurs activités de contrôle de l'exercice de la profession. Dans son rapport, le Ministre de la Justice, responsable de l'application de la Loi sur le lobbyisme, écrit ce qui suit:

"Le législateur ne voulait pas viser les associations ou regroupements qui s'occupent de promouvoir des causes d'intérêt commun susceptibles de profiter à la collectivité par opposition à ceux qui défendent l'intérêt économique de quelques personnes ou groupes de personnes".⁴

Lorsque le Barreau du Québec rencontre les représentants de divers ministères, dont le Ministère de la Justice, pour discuter par exemple d'administration de la justice et que dans le cadre de ces échanges certaines lois ou certains règlements d'application générale font l'objet de propositions d'amendements, nous pouvons nous questionner à savoir s'il s'agit véritablement de situations de lobbyisme visées par le législateur. D'ailleurs, souvent ces rencontres sont initiées par les ministères eux-mêmes sans qu'une demande écrite de leur part ne soit formulée à ce sujet. Nous soumettons que les activités de protection du public du Barreau du Québec susceptibles de profiter à la collectivité et sa mission sociale débordent largement les démarches visant les lois ou la réglementation professionnelles. Par conséquent, le Barreau du Québec estime que l'application de la Loi aux ordres professionnels doit être repensée.

Nous avons examiné les recommandations formulées par le Commissaire au lobbyisme dans son rapport de janvier 2008. Dans l'ensemble, nous sommes d'accord avec ses recommandations, sous réserve des commentaires généraux que nous venons d'exprimer. Nous formulerons des commentaires plus détaillés lors de notre comparution devant la Commission sur les finances publiques.

Nous vous prions de recevoir, Monsieur le président, l'expression de nos respectueuses salutations.

Le bâtonnier du Québec,

J. Michel Doyon, c.r., Ph. D.

/0276

³ L.R.Q., c.A2.1, article 1.1.

⁴ Rapport du Ministre de la Justice, page 15.