



CHAMBRE DES COMMUNES  
HOUSE OF COMMONS  
CANADA

# **EXAMEN LÉGISLATIF DE LA *LOI SUR LE LOBBYING* : LES CINQ PREMIÈRES ANNÉES**

**Rapport du Comité permanent  
de l'accès à l'information, de la protection des  
renseignements personnels et de l'éthique**

**Le président**

**Pierre-Luc Dusseault, député**

**MAI 2012**

**41<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION**



---

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

### **PERMISSION DU PRÉSIDENT**

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :  
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5  
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943  
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757  
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca  
<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à  
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**EXAMEN LÉGISLATIF DE LA *LOI SUR LE  
LOBBYING* : LES CINQ PREMIÈRES ANNÉES**

**Rapport du Comité permanent  
de l'accès à l'information, de la protection des  
renseignements et de l'éthique**

**Le président**

**Pierre-Luc Dusseault, député**

**MAI 2012**

**41<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION**



# **COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE**

## **PRÉSIDENT**

Pierre-Luc Dusseault

## **VICE-PRÉSIDENTS**

Patricia Davidson

Scott Andrews

## **MEMBRES**

Charlie Angus

Alexandre Boulerice

Charmaine Borg

Brad Butt

Blaine Calkins

John Carmichael

Dean Del Mastro

Earl Dreeshen

Colin Mayes

## **AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ**

Dan Albas

Dean Allison

Jean Crowder

Joe Daniel

Rick Dykstra

Randall Garrison

Jinny Jogindera Sims

Hélène Leblanc

Ryan Leef

Pierre Lemieux

Pat Martin

Phil McColeman

Elaine Michaud

Larry Miller

Dany Morin

Robert Sopuck

Brian Storseth

John Weston

Rodney Weston

Pat Martin

## **GREFFIER DU COMITÉ**

Chad Mariage

## **BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

### **Service d'information et de recherche parlementaires**

Dara Lithwick

Maxime-Olivier Thibodeau



# **LE COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE**

a l'honneur de présenter son

## **3<sup>E</sup> RAPPORT**

Conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 28 septembre 2011, à l'article 14.1(1) de la *Loi sur le lobbying* et à la motion adoptée le mardi 29 novembre 2011, le Comité procède à l'examen prévu par la loi de la *Loi sur le lobbying* et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



# TABLE DES MATIÈRES

---

|   |    |
|---|----|
| EXAMEN LÉGISLATIF DE LA <i>LOI SUR LE LOBBYING</i> : LES CINQ PREMIÈRES ANNÉES .....  | 1  |
| CONTEXTE : LA <i>LOI SUR LE LOBBYING</i> FÉDÉRALE .....   | 1  |
| A. Historique de la <i>Loi</i> .....  | 1  |
| B. Portée et application de la <i>Loi</i> .....   | 3  |
| C. Mandat de la commissaire au lobbying .....   | 4  |
| LOBBYING À L'ÉCHELLE PROVINCIALE ET MUNICIPALE.....   | 5  |
| A. Échelle provinciale .....  | 5  |
| 1. Alberta .....  | 5  |
| 2. Colombie-Britannique .....   | 6  |
| 3. Manitoba.....  | 7  |
| 4. Terre-Neuve-et-Labrador.....   | 7  |
| 5. Nouvelle-Écosse .....  | 8  |
| 6. Ontario.....   | 8  |
| 7. Québec.....  | 9  |
| B. Niveau municipal .....   | 10 |
| 1. Toronto .....  | 10 |
| C. Observations.....  | 10 |
| L'EXAMEN LÉGISLATIF DE LA <i>LOI SUR LE LOBBYING</i> .....  | 11 |
| OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS .....   | 13 |
| A. Titulaires d'une charge publique désignée : définition (art. 2 de la <i>Loi</i> , « Définitions »; <i>Règlements concernant les titulaires d'une charge publique désignée</i> ).....                           | 14 |
| B. Le commissaire au lobbying (art. 4.1 et art. 4.2 de la <i>Loi</i> ).....   | 15 |
| C. Les clients des lobbyistes-conseils (art. 5 de la <i>Loi</i> ) .....   | 15 |
| D. « Partie importante des fonctions » (al. 7(1) <i>b</i> ), lobbyistes salariés/ obligation de produire une déclaration) .....   | 16 |
| E. Teneur des déclarations — lobbyistes salariés (al. 7(3) <i>f</i> ) de la <i>Loi</i> : harmonisation des règles applicables aux personnes morales et aux associations et fermeture de brèches éventuelles ..... | 18 |
| F. Le « déclarant » (par. 7(6) de la <i>Loi</i> ) : ajouter le nom des lobbyistes salariés qui ont participé aux rapports de communication.....   | 19 |

|   |    |
|---|----|
| G. Les communications organisées à l'avance et faites de vive voix (art. 6 et 9 du <i>Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes</i> ; art. 5 et art. 7 de la <i>Loi</i> [déclarations]) ..... | 20 |
| H. Inclusion des membres du conseil d'administration parmi les lobbyistes salariés [et non parmi les lobbyistes-conseils] (art. 7 de la <i>Loi</i> ) .....  | 22 |
| I. Lobbying – Interdiction proposée (cadeaux) (art. 10.1 et suivants de la <i>Loi</i> ) .....   | 22 |
| J. Restrictions quant au lobbying — Élimination proposée des conflits d'intérêts (art. 10.11 et suivants de la <i>Loi</i> ) .....   | 23 |
| K. Restrictions quant au lobbying — Interdiction quinquennale imposée aux titulaires d'une charge publique (art. 10.11 de la <i>Loi</i> ).....  | 24 |
| L. Enquêtes — généralités (art. 10.4 de la <i>Loi</i> ) .....   | 25 |
| 1. Continuer de mener en secret les enquêtes : Recommandation 8 de la commissaire au lobbying .....   | 26 |
| 2. Enchâsser le processus d'examen administratif dans la <i>Loi</i> .....   | 26 |
| 3. Inclure une disposition d'immunité : Recommandation 9 de la commissaire au lobbying .....  | 27 |
| M. Enquêtes et exécution : Pénalités administratives pécuniaires (art. 10.4 et art. 14 de la <i>Loi</i> ) .....   | 27 |
| N. Code de déontologie des lobbyistes (généralités et règle 8) .....  | 29 |
| AUTRES MODIFICATIONS POSSIBLES.....   | 31 |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS.....  | 35 |
| LISTE DES TÉMOINS.....  | 37 |
| LISTE DES MÉMOIRES .....  | 39 |
| DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT .....  | 41 |
| RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE .....  | 43 |

# EXAMEN LÉGISLATIF DE LA *LOI SUR LE LOBBYING* : LES CINQ PREMIÈRES ANNÉES

---

## CONTEXTE : LA *LOI SUR LE LOBBYING* FÉDÉRALE

### A. Historique de la *Loi*

Le terme « lobbying » désigne de façon générale toute tentative de communication rémunérée avec les législateurs ou autres titulaires de charge publique en faveur d'une cause donnée ou contre celle-ci. Au Canada, le lobbying à l'échelle fédérale était régi jusqu'en juillet 2008 par la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, qui est entrée en vigueur en 1989 et a établi un système d'enregistrement dans le but de protéger le droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence sur les politiques gouvernementales dans ce pays.

La *Loi* a été modifiée en juin 2003<sup>1</sup> à la suite de l'examen parlementaire par le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie (dont il est question plus bas) en 2001<sup>2</sup>. Les modifications de l'époque visaient à : améliorer le processus d'enquête en vertu de la *Loi* et à faire respecter les exigences de la loi; simplifier et harmoniser les exigences d'enregistrement des lobbyistes; clarifier et améliorer le vocabulaire utilisé dans la *Loi*, et donner effet à de nombreuses modifications d'ordre technique<sup>3</sup>.

En décembre 2006, la *Loi fédérale sur la responsabilité*<sup>4</sup> a apporté des modifications considérables à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, incluant le fait de changer son nom à *Loi sur le lobbying*, ce qui peut sous-entendre qu'elle vise à réglementer les activités des lobbyistes, et non simplement les surveiller par voie d'un

---

1 Loi modifiant la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, L.C. 2003, ch. 10 (projet de loi C-15), [http://laws.justice.gc.ca/fra/LoisAnnuelles/2003\\_10/page-1.html](http://laws.justice.gc.ca/fra/LoisAnnuelles/2003_10/page-1.html). Si le projet de loi C-15 a reçu la sanction royale le 11 juin 2003, il n'est toutefois entré en vigueur que le 20 juin 2005, en raison des délais nécessaires pour mettre à jour la réglementation associée et le système de déclaration électronique pour les enregistrements en ligne. Comme il est mentionné plus bas, cette période précédant l'entrée en vigueur du projet de loi C-15 a eu pour effet de reporter le prochain examen quinquennal réglementaire de la *Loi*, conformément à l'article 14.1, jusqu'à maintenant, soit en 2010.

2 Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie, *La transparence à l'ère de l'information : la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes au XXI<sup>e</sup> siècle*, juin 2001, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1032097&Mode=1&Parl=37&Ses=1&Language=F>.

3 Kieley, Geoffrey P., *Projet de loi C-15 : Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, publication n<sup>o</sup> LS-443E, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, révisé le 19 mars 2003, [http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills\\_ls.asp?Parl=37&Ses=2&Mode=1&ls=C15&source=library\\_prb&Language=F](http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?Parl=37&Ses=2&Mode=1&ls=C15&source=library_prb&Language=F).

4 *Loi fédérale sur la responsabilité* (2006, art. 9), <http://laws.justice.gc.ca/fra/F-5.5/index.html>.

système d'enregistrement. L'adoption de la *Loi sur le lobbying*<sup>5</sup> le 2 juillet 2008 a apporté quelques modifications notables<sup>6</sup> :

- remplacement du poste de directeur des lobbyistes par celui de commissaire au lobbying, haut fonctionnaire indépendant du Parlement doté de pouvoirs d'enquête élargis et d'un mandat de sensibilisation;
- instauration d'une nouvelle catégorie de titulaires de charge publique au sein du gouvernement fédéral, soit celle de titulaire de charge publique désignée (TCPD);
- interdiction pour les titulaires d'une charge publique désignée de faire du lobbying pendant une période de cinq ans après avoir quitté leur poste;
- nouvelles exigences concernant l'enregistrement des lobbyistes et obligation pour les TCPD et les anciens TCPD, à la demande du commissaire au lobbying, de confirmer l'information fournie par les lobbyistes au sujet des communications avec les TCPD;
- interdiction d'octroyer ou de recevoir des paiements ou autres avantages liés au résultat de toute activité menée par un lobbyiste-conseil<sup>7</sup>; et
- prolongation portant de deux à dix ans la période au cours de laquelle les infractions ou les contraventions à la *Loi sur le lobbying* et au Code de déontologie des lobbyistes peuvent faire l'objet d'enquêtes et de poursuites.

Le 20 septembre 2010, des modifications ont été apportées au *Règlement désignant certains postes comme postes de titulaires d'une charge publique désignée*<sup>8</sup>. Ces modifications sont venues ajouter à la définition de « titulaire de charge publique désignée » les députés, les sénateurs, ainsi que le personnel travaillant dans les bureaux du chef de l'opposition (BCO) à la Chambre des communes, nommé en vertu de l'alinéa 128(1) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

---

5 *Loi sur le lobbying* (1985, ch. 44 [4<sup>e</sup> suppl.]), <http://laws.justice.gc.ca/fra/L-12.4/index.html>.

6 Holmes, Nancy et Dara Lithwick, *Le système de lobbying à l'échelle fédérale : La Loi sur le lobbying et le Code de déontologie des lobbyistes*, publication n° 2011-73-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, révisée le 28 juin 2011, p. 3.

7 Un lobbyiste-conseil est une personne (par exemple, un avocat, un comptable, un spécialiste en relations publiques ou un autre professionnel) qui fait du lobbying pour son client contre rémunération.

8 *Règlement désignant certains postes comme postes de titulaire d'une charge publique désignée* (DORS/2008-117) modifié par le DORS/2010-192, art. 1, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-2008-117/TexteCompleet.html>.

## B. Portée et application de la Loi<sup>9</sup>

Le préambule de la *Loi sur le lobbying* indique que la liberté d'accès aux institutions de l'État est une question d'intérêt public, que le lobbying auprès de titulaires d'une charge publique est une activité légitime, qu'il est souhaitable que les titulaires d'une charge publique, de même que les citoyens, puissent savoir qui se livre à des activités de lobbying, et que le système d'enregistrement des lobbyistes ne doit pas nuire au libre accès au gouvernement.

La *Loi sur le lobbying* définit les activités qui, lorsqu'elles sont effectuées contre rémunération, sont considérées comme du lobbying. Ces activités sont définies dans la *Loi sur le lobbying*. De manière générale, cela inclut : communiquer avec des titulaires d'une charge publique aux fins de modifications à des lois, règlements, politiques ou programmes fédéraux; retirer un gain financier tel qu'une subvention ou une contribution; dans certaines situations, se voir octroyer un contrat gouvernemental et, dans le cas de lobbyistes-conseils (voir bas de page), organiser une rencontre entre le titulaire d'une charge publique et une autre personne<sup>10</sup>.

Le terme « titulaire d'une charge publique », défini dans la *Loi*, s'applique pratiquement à toutes les personnes ayant été nommées ou élues à un poste au sein du gouvernement du Canada, y compris les députés et les sénateurs et leur personnel<sup>11</sup>. La *Loi sur le lobbying* inclut également la définition de « titulaire d'une charge publique désignée ». Ce terme désigne les principaux décideurs au sein d'un gouvernement et inclut les ministres d'État, leur personnel exonéré, les hauts fonctionnaires (p. ex. sous-ministres ou sous-ministres adjoints) et les autres postes désignés par règlement. Comme il a été mentionné plus haut, les députés, les sénateurs et certains membres du BCO ont récemment été ajoutés à la liste des titulaires d'une charge publique désignée conformément à la loi. En vertu de la *Loi*, on considère également en tant que titulaire d'une charge publique désignée tout membre de l'équipe de transition du premier ministre<sup>12</sup>. Comme il a été mentionné plus haut, les titulaires d'une charge publique désignée sont soumis à des restrictions après-mandat en matière de lobbying, et les lobbyistes doivent respecter certaines obligations relatives à la divulgation lorsqu'ils rencontrent des titulaires d'une charge publique désignée.

---

9 Holmes, Nancy et Dara Lithwick, *Le système de lobbying à l'échelle fédérale : La Loi sur le lobbying et le Code de déontologie des lobbyistes*, publication n° 2011-73-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, révisée le 28 juin 2011, p.4.

10 Commissariat au lobbying du Canada, *La Loi sur le lobbying — Résumé des nouvelles exigences*, juin 2008, [http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/collection\\_2009/orl-bdl/lu80-1-2008F.pdf](http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/collection_2009/orl-bdl/lu80-1-2008F.pdf).

11 La *Loi* définit un « titulaire d'une charge publique » comme étant tout agent ou employé du gouvernement fédéral, incluant les membres du Sénat ou de la Chambre des communes et leur personnel, les personnes nommées par le gouverneur en conseil, les ministres, administrateurs, dirigeants et employés de tout office fédéral, ainsi que les membres des Forces armées canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada.

12 Défini comme toute personne nommée par le premier ministre ayant eu comme tâche de lui fournir soutien et conseils au cours de la période de transition jusqu'à son assermentation et celle de son cabinet.

La *Loi sur le lobbying* touche les lobbyistes rémunérés qui communiquent avec des titulaires d'une charge publique fédérale pour le compte d'un tiers. La *Loi* distingue trois types de lobbyistes :

1. Les personnes qui font du lobbying pour le compte de clients, qui doivent s'enregistrer à titre de lobbyistes-conseils.
2. Les dirigeants d'entreprises (personnes morales) qui exercent des activités dans le but d'en tirer un gain financier, qui doivent s'enregistrer en tant que lobbyistes salariés lorsqu'un ou plusieurs employés font du lobbying et lorsque le total des tâches de lobbying de tous les employés représenterait une partie importante des fonctions d'un seul employé (soit 20 % ou plus).
3. Les dirigeants d'organismes à but non lucratif, qui doivent s'enregistrer en tant que lobbyistes salariés (organisation) lorsqu'un ou plusieurs employés font du lobbying et que le total des tâches de lobbying de tous les employés représenterait une part importante des fonctions d'un seul employé (20 % ou plus).

La *Loi sur le lobbying* oblige les lobbyistes à inscrire, au moment de la déclaration initiale, tous les types de communication avec les titulaires d'une charge publique.

De plus, la *Loi* prévoit que les lobbyistes doivent effectuer des déclarations mensuelles s'ils communiquent, oralement ou par écrit, avec des titulaires d'une charge publique. Les communications orales et organisées incluent les appels téléphoniques, les rencontres et tout autre genre de communication organisée à l'avance<sup>13</sup>.

### **C. Mandat de la commissaire au lobbying**

La commissaire au lobbying est une haute fonctionnaire du Parlement chargée de mieux faire comprendre, accepter et respecter les droits et obligations découlant de la *Loi sur le lobbying* (la *Loi*). M<sup>me</sup> Karen Shepherd a été nommée au poste de commissaire au lobbying le 30 juin 2009.

La *Loi* impose aux lobbyistes visés de s'enregistrer et de divulguer certains renseignements qui sont inscrits dans un registre public sur Internet. Ce registre contient à la fois des informations sur les lobbyistes, et sur leurs activités de lobbying. La *Loi* exige que les lobbyistes produisent des déclarations mensuelles s'ils s'adonnent à des communications orales et organisées avec des titulaires d'une charge publique désignée (ce qui comprend notamment les ministres, les ministres d'État et leur personnel politique, les sous-ministres délégués, les sous-ministres adjoints et, depuis

---

13 Commissariat au lobbying du Canada, *La Loi sur le lobbying — Résumé des nouvelles exigences*, juin 2008, par. 5(1) et 7(1) de la *Loi sur le lobbying*, [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2009/orl-bdl/lu80-1-2008F.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2009/orl-bdl/lu80-1-2008F.pdf).

septembre 2010, les sénateurs et les députés). La commissaire est responsable de la tenue de ce registre public et la *Loi* lui donne le pouvoir de vérifier la véracité de l'information fournie par les lobbyistes.

En outre, la commissaire est chargée de mener des enquêtes visant le respect de la *Loi* et du Code de déontologie des lobbyistes. Les enquêtes sont menées de manière confidentielle, mais il est prévu dans la *Loi* que les conclusions soient présentées au Parlement. En plus des rapports d'enquête, la commissaire au lobbying doit déposer un rapport annuel au Parlement. Elle peut également soumettre des rapports spéciaux sur toute question relevant de ses compétences.

## **LOBBYING À L'ÉCHELLE PROVINCIALE ET MUNICIPALE**

En février 2012, la commissaire au lobbying a présenté au Comité une version mise à jour d'un document intitulé *Survол des lois canadiennes sur le lobbying (fédérales, provinciales et municipales)* et rédigé par son Bureau en collaboration avec ses homologues provinciaux et municipaux. Sept provinces ont actuellement une loi sur le lobbying ou sur l'enregistrement des lobbyistes. Trois provinces — la Saskatchewan, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick, ainsi que les trois territoires, n'en ont aucune. L'information ci-dessous est tirée en partie du document de la commissaire.

### **A. Échelle provinciale**

#### **1. Alberta**

La *Lobbyists Act*<sup>14</sup> de l'Alberta définit le terme « lobbying », crée deux catégories de lobbyistes — lobbyistes-conseils et lobbyistes d'organisation (semblables aux lobbyistes salariés) — et établit un registre des lobbyistes. Le seuil d'enregistrement pour les organisations est de 100 heures de communication annuelles avec des titulaires d'une charge publique, individuellement ou collectivement, au sein d'une organisation. Seules comptent les heures consacrées à la communication pour la détermination de la nécessité de l'enregistrement. La loi de l'Alberta prévoit des sanctions administratives et des sanctions pénales. Le registraire a le pouvoir d'imposer une sanction administrative, et les tribunaux, celui d'imposer une sanction pénale en cas d'infraction. Le registraire peut imposer une sanction administrative s'il estime qu'une personne a contrevenu à la *Loi* ou à son règlement. La sanction maximale est de 25 000 \$ et peut être portée en appel devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta.

Dans son témoignage devant le Comité, M. Neil Wilkinson, commissaire à l'éthique et registraire de la *Lobbyists Act* de l'Alberta, a déclaré « que la capacité

---

14 *Lobbyists Act*, Lois de l'Alberta, 2007, ch. L-20.5 (28 septembre 2009), <http://www.qp.alberta.ca/documents/Acts/L20P5.pdf>.

d'imposer des sanctions administratives, notamment pour des manquements d'ordre technique, est un incitatif pour les lobbyistes à observer davantage la *Loi*<sup>15</sup> ».

La *Loi* permet aussi au commissaire à l'éthique d'interdire à une personne reconnue coupable d'une infraction de faire du lobbying pendant au plus deux ans. Le commissaire à l'éthique peut rendre publics la nature d'une infraction, le nom du contrevenant, la peine et toute interdiction imposée au contrevenant.

La *Lobbyists Act* de l'Alberta ne renferme pas de dispositions particulières sur les dons.

## 2. Colombie-Britannique

La *Lobbyists Registration Act*<sup>16</sup> de la Colombie-Britannique définit le terme « lobbying », fait la distinction entre lobbyistes-conseils et lobbyistes salariés et définit le terme « organisation ». La *Loi* établit un seuil d'enregistrement de 100 heures pour les organisations. Le temps consacré à la préparation d'une communication et le temps consacré au lobbying servent tous deux à déterminer si l'enregistrement est nécessaire.

La *Loi* prévoit des sanctions administratives et des sanctions pénales pour quiconque contrevient à ses dispositions. La registraire peut imposer des sanctions administratives d'au plus 25 000 \$ si elle détermine qu'il y a eu manquement à la *Loi*. Une première infraction peut entraîner une amende maximale de 25 000 \$, et les suivantes, une amende maximale de 100 000 \$. La registraire peut en outre interdire à toute personne reconnue coupable de s'enregistrer comme lobbyiste pendant au plus deux ans, et rendre publics la nature de l'infraction, le nom de la personne reconnue coupable, la peine imposée et toute interdiction imposée au contrevenant.

Dans son témoignage devant le Comité, M<sup>me</sup> Elizabeth Denham, registraire des lobbyistes de la Colombie-Britannique, a souligné « qu'après avoir appris que nous avons le pouvoir d'imposer des sanctions administratives, les lobbyistes ont assumé beaucoup plus sérieusement leurs responsabilités en matière d'enregistrement. En fait, les enregistrements ont augmenté de façon marquée [...]»<sup>17</sup>.

---

15. Neil Wilkinson, commissaire à l'éthique et registraire de la *Lobbyists Act* de l'Alberta, *Témoignages*, réunion n° 21, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 7 février 2012, 1135, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5365014&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

16. *Lobbyists Registration Act* [LCB 2001] ch. 42, [http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws\\_new/document/LOC/freeside/--%20l%20--/lobbyists%20registration%20act%20sbc%202001%20c.%2042/00\\_01042\\_01.xml](http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/LOC/freeside/--%20l%20--/lobbyists%20registration%20act%20sbc%202001%20c.%2042/00_01042_01.xml).

17. Elizabeth Denham, registraire des lobbyistes de la Colombie-Britannique, Bureau du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique, *Témoignages*, réunion n° 21, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 7 février 2012, 1205, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5365014&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

La *Lobbyists Registration Act* de la Colombie-Britannique ne renferme pas de dispositions particulières sur les dons.

### 3. Manitoba

La *Loi sur l'inscription des lobbyistes*<sup>18</sup> du Manitoba a été édictée en 2008, mais n'a pas encore pris effet. La *Loi* définit le terme « lobbying », fait la distinction entre lobbyiste-conseil et lobbyiste salarié et définit le terme « organisation ». Le seuil d'enregistrement est lié aux activités de lobbying, individuelles ou collectives, au sein d'une organisation, qui représentent une partie importante des activités de l'intéressé. Une interprétation de l'expression « partie importante » reste à faire.

Le registraire peut refuser d'accepter une déclaration ou tout autre document déposé en vertu de la *Loi* et peut retirer une déclaration du registre dans certaines circonstances. La *Loi* établit diverses infractions, qui peuvent entraîner une amende ne pouvant dépasser 25 000 \$.

La *Loi sur l'inscription des lobbyistes* du Manitoba ne renferme pas de dispositions particulières sur les dons.

### 4. Terre-Neuve-et-Labrador

La *Lobbyist Registration Act*<sup>19</sup> de Terre-Neuve-et-Labrador fait la distinction entre lobbyiste-conseil et lobbyiste salarié et définit le terme « organisation ». Elle prévoit que le premier dirigeant d'une organisation doit présenter une demande d'enregistrement si les activités de lobbying, individuelles ou collectives, représentent 20 p. 100 des heures de travail d'un employé sur une période de trois mois. On ne tient compte que du temps consacré aux activités de lobbying pour déterminer si l'enregistrement est nécessaire. La province dispose aussi d'un Code de conduite.

La *Loi* prévoit qu'une première infraction peut entraîner une amende ne dépassant pas 25 000 \$, et les suivantes, une amende ne dépassant pas 100 000 \$. Lorsqu'une personne est reconnue coupable d'une infraction, le tribunal peut également confisquer le produit du lobbying incorrectement obtenu et le verser au Trésor. En cas de manquements répétés ou graves à la *Loi*, le commissaire peut interdire au lobbyiste en cause de se faire inscrire au registre des lobbyistes pour un an.

En ce qui concerne les dons, l'article 22 de la *Lobbyist Registration Act* de Terre-Neuve-et-Labrador prévoit ce qui suit :

---

18 *Loi sur l'inscription des lobbyistes*, L.M. 2008, ch. 43, <http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/2008/c04308f.php>.

19 *Lobbyist Registration Act*, SNL2004 Chapter L-24.1, <http://assembly.nl.ca/Legislation/sr/statutes/l24-1.htm>.

- (1) Il est interdit au lobbyiste-conseil ou au lobbyiste salarié, dans l'exercice de ses fonctions de lobbyiste, de faire un don ou d'accorder tout autre avantage au titulaire d'une charge publique auprès duquel il fait du lobbying ou projette d'en faire.
- (2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à tout don ou avantage accordé en raison du protocole ou d'obligations sociales qui sont normalement liées aux fonctions du titulaire d'une charge publique. [traduction]

## 5. Nouvelle-Écosse

La *Lobbyists' Registration Act*<sup>20</sup> de la Nouvelle-Écosse définit le terme « lobbying » et fait la distinction entre lobbyiste-conseil et lobbyiste salarié, qui sont employés par une personne morale ou une société en nom collectif ou par une organisation. Selon les règlements pris en application de la *Lobbyists' Registration Act*, les lobbyistes salariés, individuellement ou collectivement au sein de sociétés en nom collectif ou d'organisations, sont tenus de s'enregistrer si 20 % du temps du lobbyiste individuel est consacré au lobbying, ou si le temps consacré par l'ensemble des employés de l'organisation est égal à 20 % du temps d'une personne. Pour les lobbyistes salariés (organisations), la responsabilité de l'enregistrement incombe au premier dirigeant de l'organisation.

La *Loi* prévoit qu'une première infraction peut entraîner une amende maximale de 25 000 \$, et les infractions suivantes, une amende maximale de 100 000 \$.

La *Lobbyists' Registration Act* de la Nouvelle-Écosse ne renferme pas de dispositions particulières sur les dons.

## 6. Ontario

La *Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes*<sup>21</sup> de l'Ontario définit le terme « lobbying », fait la distinction entre lobbyiste-conseil et lobbyiste salarié, lequel est employé par une personne morale ou une société en nom collectif ou en commandite ou par une organisation, et définit le terme « organisation ». La *Loi* prévoit que les lobbyistes salariés (organisations) doivent s'enregistrer s'ils consacrent chacun 20 % de leur temps au lobbying ou si le temps consacré collectivement au lobbying au sein de l'organisation est égal à au moins 20 % du temps d'une personne pendant une période de trois mois. Les lobbyistes salariés (personnes et sociétés en nom collectif) doivent s'enregistrer s'ils consacrent individuellement 20 % de leur temps au lobbying. Seul le

---

20 *Lobbyists' Registration Act*, ch. 34 des lois de 2001, [http://nslegislature.ca/legc/bills/58th\\_2nd/3rd\\_read/b007.htm](http://nslegislature.ca/legc/bills/58th_2nd/3rd_read/b007.htm).

21 *Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes*, L.O. 1998, ch. 27, [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws\\_statutes\\_98l27\\_f.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_98l27_f.htm).

temps consacré au lobbying est pris en compte dans la détermination de la nécessité de l'enregistrement.

Aux termes de la *Loi* de l'Ontario, le registraire peut retirer une déclaration du registre dans certaines circonstances. La *Loi* établit aussi des infractions, qui peuvent entraîner des amendes maximales de 25 000 \$.

La *Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes* de l'Ontario ne renferme pas de dispositions particulières sur les dons.

## 7. Québec

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*<sup>22</sup> du Québec est la seule loi sur le lobbying au Canada qui emploie une démarche qualitative pour déterminer le seuil pour l'enregistrement. En vertu de la *Loi* du Québec, le plus haut dirigeant de l'entreprise ou du groupement doit enregistrer son entreprise ou son groupement comme lobbyiste si :

- un membre du conseil d'administration ou un dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation est engagé dans des activités de lobbyisme;
- l'activité a des effets notables sur l'entreprise ou l'organisation; ou
- durant un exercice, l'ensemble des activités de lobbyisme exercées au nom de l'organisation ou de l'entreprise, notamment des activités de préparation et de suivi, dépasse 12 jours ouvrables.

La *Loi* établit diverses infractions qui peuvent entraîner des amendes allant de 500 \$ à 25 000 \$. En cas de manquements répétés ou graves à la *Loi*, le commissaire peut interdire au lobbyiste en cause de se faire inscrire au registre des lobbyistes pour un an, ou ordonner la radiation de toute inscription relative à ce lobbyiste au registre.

Le Code de déontologie des lobbyistes du Québec est entré en vigueur en 2004. Quiconque contrevient au Code de déontologie est passible de sanctions et de peines en vertu de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, qui sont administrées par le Bureau du procureur général aux termes des dispositions du système pénal.

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* du Québec ne renferme pas de dispositions particulières sur les dons.

---

22 *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, L.R.Q., ch. T-11.011, <http://www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/loi>.

## B. Niveau municipal

### 1. Toronto

En vertu du chapitre 140 du Code municipal<sup>23</sup> de la ville de Toronto, le « Lobbying By-Law », les lobbyistes doivent s'enregistrer avant de faire du lobbying, et quiconque fait du lobbying sans être enregistré contrevient au Code. Celui-ci définit le terme « lobbying » et crée trois catégories de lobbyistes : les lobbyistes-conseils, les lobbyistes salariés et les lobbyistes bénévoles non rémunérés. Le Code établit des infractions, qui peuvent entraîner des amendes ne dépassant pas 25 000 \$ pour une première infraction, et ne dépassant pas 100 000 \$ pour les infractions suivantes.

Aux termes de la *Loi sur les infractions provinciales*, le registrateur des lobbyistes de Toronto peut également refuser d'accepter, suspendre, révoquer ou retirer une déclaration. En vertu de la *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, le registrateur des lobbyistes peut imposer des conditions à l'enregistrement, au maintien de l'enregistrement ou au renouvellement de l'enregistrement. Le règlement du lobbying comprend aussi un code de déontologie des lobbyistes.

En ce qui concerne les dons, la division 140-42(A) du règlement sur le lobbying prévoit que « les lobbyistes ne peuvent exercer une activité de lobbying durant laquelle peuvent être offerts du divertissement, des cadeaux, des repas, des voyages ou des faveurs de tous genres » [traduction].

## C. Observations

Tel que mentionné ci-dessous, la commissaire au lobbying, durant son témoignage devant le Comité le 13 décembre 2011, a recommandé une modification de la *Loi sur le lobbying* en vue d'adopter un mécanisme d'imposition de sanctions administratives pécuniaires<sup>24</sup>. Durant son témoignage, elle a donné comme modèles les dispositions relatives aux sanctions pécuniaires de deux lois provinciales, à savoir une loi de l'Alberta et l'autre de la Colombie-Britannique. Les deux prévoient des sanctions maximales de 25 000 \$ à être administrées par l'équivalent de la commissaire au lobbying<sup>25</sup>.

Dans une lettre adressée au Comité datée du 22 février 2012, M. Guy W. Giorno, associé du cabinet d'avocats Fasken Martineau DuMoulin, s.r.l. (qui a comparu devant le Comité le 14 février 2012 au nom de l'Association du Barreau

---

23 Ville de Toronto, Code municipal, ch. 140, [http://www.toronto.ca/lobbying/imp\\_docs.htm](http://www.toronto.ca/lobbying/imp_docs.htm).

24 Karen Shepherd, commissaire au lobbying, *Témoignages*, réunion n° 18, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 13 décembre 2011, 0850, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

25 *Ibid.*, 0900.

canadien [ABC]), estime que les lois sur le lobbying de Terre-Neuve-et-Labrador et du Québec sont les plus rigoureuses au pays<sup>26</sup>. Il note que, dans ces deux provinces :

[L]e commissaire peut imposer une interdiction temporaire de faire du lobbying d'une durée maximale d'un an lorsqu'il estime qu'un lobbyiste a violé gravement ou de façon répétée les obligations imposées par la *Loi* ou le Code de déontologie. Autrement dit, à Terre-Neuve-et-Labrador et au Québec, il n'est pas nécessaire que le lobbyiste soit déclaré coupable pour que le commissaire lui impose une interdiction<sup>27</sup>.

Dans le mémoire que l'ABC a présenté au Comité et qui s'intitule *Examen législatif de la Loi sur le lobbying*, on trouve la recommandation suivante : « Interdire qu'une personne ou une entité fasse du lobbying auprès du gouvernement dans un dossier à l'égard duquel elle a été retenue par contrat pour fournir des conseils à un titulaire d'une charge publique<sup>28</sup>. » L'ABC cite les dispositions des lois de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Manitoba et du Québec comme exemples de la façon dont cette interdiction pourrait être libellée<sup>29</sup>.

## L'EXAMEN LÉGISLATIF DE LA LOI SUR LE LOBBYING

L'article 14.1 de la *Loi sur le lobbying*<sup>30</sup> établit ce qui suit :

- (1) Est désigné ou constitué un comité du Sénat, de la Chambre des communes ou des deux chambres, chargé spécialement de l'examen, tous les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du présent article, des dispositions et de l'application de la présente loi.
- (2) Dans un délai d'un an à compter du début de l'examen ou tout délai plus long autorisé par le Sénat, la Chambre des communes ou les deux chambres, selon le cas, le comité remet au Parlement son rapport, accompagné des modifications qu'il recommande.

L'article 14.1 est entré en vigueur le 20 juin 2005<sup>31</sup>.

---

26 Guy W. Giorno, Lettre adressée au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes en date du 22 février 2012, p. 1. M Giorno a exprimé la même idée qu'à sa comparution devant le Comité au nom de l'ABC; *Témoignages*, réunion n<sup>o</sup> 23, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 14 février 2012, 1210, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5382825&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

27 *Ibid.*, p. 3.

28 Association du Barreau canadien, *Examen législatif de la Loi sur le lobbying*, février 2012, recommandation 6, p. 10, <http://www.cba.org/ABC/memoires/PDF/12-09-fr.pdf>.

29 *Ibid.*, p. 8. L'ABC s'est servi du même exemple durant sa comparution devant le Comité; *Témoignages*, réunion n<sup>o</sup> 23, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 14 février 2011, 1135, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5382825&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

30 *Loi sur le lobbying* (1985, ch. 44 [4<sup>e</sup> suppl.]), <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/L-12.4/>.

Le 28 septembre 2011, la Chambre des communes a adopté une motion faisant du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique le comité désigné en vue de l'examen parlementaire de la *Loi sur le lobbying* à la Chambre des communes<sup>32</sup>. En outre, le 15 décembre 2010 — pendant la 40<sup>e</sup> législature — la Chambre des communes a adopté une motion similaire chargeant le Comité d'entreprendre l'examen de la *Loi*<sup>33</sup>.

En prévision de l'examen prévu par la loi de la *Loi sur le lobbying*, le Commissariat au lobbying a distribué un rapport intitulé [Mise en œuvre de la Loi sur le lobbying — Observations et recommandations fondées sur l'expérience des cinq dernières années](#). Dans ce rapport, la commissaire formule les recommandations suivantes:

- Recommandation 1 : Les dispositions relatives à la « partie importante des fonctions » devraient être supprimées de la *Loi sur le lobbying* et il y aurait lieu de considérer un nombre restreint d'exemptions.
- Recommandation 2 : La *Loi* devrait être modifiée de manière à exiger que les déclarations mensuelles de communication énumèrent les noms de chacun des lobbyistes salariés qui a, en effet, participé à la communication, en plus du nom du cadre le plus haut placé.
- Recommandation 3 : La formule prescrite des communications aux fins des déclarations mensuelles de communication devrait être changée de « orale et organisée » à simplement « orale ».
- Recommandation 4 : La *Loi* devrait être modifiée de manière à exiger que les lobbyistes divulguent toute communication orale au sujet de questions prescrites avec les titulaires d'une charge publique désignée, sans égard à qui l'a initiée.
- Recommandation 5 : La *Loi* devrait être modifiée de manière à rendre explicite l'exigence selon laquelle les lobbyistes-conseils doivent divulguer le client ultime de la démarche par opposition à la firme qui les embauche.

---

31 TR/2005-0049.

32 « Ordre de renvoi ». Extrait des Journaux de la Chambre des communes, 28 septembre 2011 : « Du consentement unanime, il est ordonné — Que le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique soit le comité désigné aux fins de l'article 14.1 de la *Loi sur le lobbying* », <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1&DocId=5137738>.

33 « Ordre de renvoi ». Extrait des Journaux de la Chambre des communes, 15 décembre 2010 : « Du consentement unanime, il est ordonné — Que le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique soit le comité désigné aux fins de l'article 14.1 de la *Loi sur le lobbying* », <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4889396&Language=E&Mode=1&Parl=40&Ses=3>.

- Recommandation 6 : Le mandat explicite de sensibilisation et d'éducation devrait être maintenu dans la *Loi sur le lobbying* afin de soutenir les efforts de sensibilisation de la commissaire au bien-fondé et aux exigences de la *Loi*.
- Recommandation 7 : La *Loi* devrait être modifiée de manière à établir un régime de pénalités administratives pécuniaires administré par la commissaire au lobbying pour les infractions à la *Loi* et au Code.
- Recommandation 8 : L'exigence pour la commissaire de mener les enquêtes en secret devrait être maintenue dans la *Loi sur le lobbying*.
- Recommandation 9 : Une disposition d'immunité semblable à celle prévue dans les articles 18.1 et 18.2 de la *Loi sur le vérificateur général* devrait être ajoutée à la *Loi sur le lobbying*.

## **OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS**

Lors de sa comparution devant le Comité le 13 décembre 2011, Karen Shepherd, la commissaire au lobbying, a réitéré les recommandations présentées dans le rapport. Après sa comparution, le Comité a entendu plusieurs témoins en janvier et février 2012 et a reçu un certain nombre de mémoires recommandant que la *Loi* soit modifiée. Ces recommandations étaient souvent formulées en réponse à celles de la commissaire au lobbying.

Bien que des modifications à la *Loi* aient été proposées, les témoignages étaient à l'effet, en général, que la *Loi* fonctionnait correctement au regard de ses objectifs.

Tel qu'indiqué ci-dessous, le Comité a décidé de souscrire à trois des recommandations de la commissaire (recommandations 1, 2, et 7) ainsi qu'à huit recommandations faites par diverses personnes qui ont comparu devant le Comité et lui ont présenté un mémoire durant l'examen législatif de la *Loi* réalisé par le Comité.

Les observations portant sur ces recommandations, et les recommandations en tant que telles, figurent dans la présente section, qui suit, autant que possible, le même ordre que celui de la *Loi*.

La section qui suit, « Autres réformes possibles », renferme des observations et des recommandations de témoins sur lesquelles le Comité ne s'était pas penché à l'époque.

**A. Titulaires d'une charge publique désignée : définition (art. 2 de la Loi, « Définitions »; Règlements concernant les titulaires d'une charge publique désignée)**

Un certain nombre de témoins ont parlé de la définition de « titulaires d'une charge publique désignée » (TCPD). Par exemple, Joe Jordan a proposé que l'on réexamine la question de savoir si les sénateurs et les députés devraient être considérés comme des TCPD:

...[L]a première version du projet de loi accordait au gouvernement et au gouverneur en conseil le pouvoir de désigner toutes les catégories de titulaires désignés. Ils se sont servis de ce pouvoir pour étendre la désignation aux députés. Je suis bien conscient des risques politiques auxquels on s'expose si on profère une remarque qui semble vouloir réduire la transparence et la responsabilisation, mais je pense que la désignation des députés qui ne sont ni secrétaires parlementaires ni ministres est une réaction irréfléchie. Elle pourrait avoir de profonds effets à long terme sur les droits et privilèges des députés et, d'une certaine manière, sur la relation qui existe entre l'exécutif et le législatif<sup>34</sup>.

Durant son témoignage au nom de l'Association du Barreau canadien le 14 février 2012, Guy Giorno a fait l'observation personnelle suivante :

Quand on regarde qui sont les titulaires de charge publique désignés, on se rend compte que ce qui importe, ce n'est pas ce qu'on sait, mais plutôt qui on connaît puisque la restriction s'applique à l'établissement des relations. Le fait que quelqu'un ait ou n'ait pas, selon lui ou elle, de l'information secrète n'importe pas; ce qui est important c'est qu'il ou elle le sache.

Selon moi, il est clair que les sénateurs et les députés de la Chambre des communes se situent dans la catégorie des gens qui ont un carnet d'adresses dont ils peuvent se servir dans un but intéressé lorsqu'ils quittent leurs fonctions; l'interdiction devrait donc s'appliquer à eux<sup>35</sup>.

**Recommandation du Comité 1 : tous les fonctionnaires occupant un poste de directeur général ou d'un niveau supérieur devraient être considérés comme des titulaires de charge publique désignée et être assujettis à toutes les lois applicables.**

---

34 Joe Jordan, *Témoignages*, réunion n° 19, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 31 janvier 2012, 1150, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5344506&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F>.

35 Guy W. Giorno, *Témoignages*, réunion n° 23, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 14 février 2012, 1230, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5382825&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F>.

## **B. Le commissaire au lobbying (art. 4.1 et art. 4.2 de la Loi)**

La sixième recommandation de la commissaire avait trait à son mandat de communication et de sensibilisation (par. 4.2.(2) de la *Loi*) : Le mandat explicite de sensibilisation et d'éducation devrait être maintenu dans la *Loi sur le lobbying* afin de soutenir les efforts de sensibilisation de la commissaire au bien-fondé et aux exigences de la *Loi*.

Comme l'a expliqué la commissaire lors de sa comparution devant le Comité le 13 décembre 2011, « [e]n communiquant la raison d'être et les exigences de la *Loi* et du Code de déontologie des lobbyistes, on peut accroître la conformité<sup>36</sup> ».

Un certain nombre de témoins ont dit soutenir le rôle de sensibilisation joué par la commissaire et ont même préconisé son renforcement. Par exemple, l'Association des affaires publiques du Canada a recommandé l'élargissement du « devoir de la commissaire d'éduquer les titulaires de charge publique à l'article 4.2 de la *Loi* de façon à ce que celle-ci inclue l'élaboration et la mise en œuvre de programmes éducatifs pour favoriser la sensibilisation des titulaires de charge publique par rapport aux avantages du lobbying au processus politique<sup>37</sup> ». Le porte-parole de l'Association a ajouté que, selon eux : « le mandat éducatif de la commissaire devrait inclure une responsabilité par rapport au besoin d'aider les titulaires de charge publique à comprendre les contributions de valeur ajoutée que le lobbying et les lobbyistes peuvent apporter au processus d'élaboration des politiques<sup>38</sup> ». L'Institut de relations gouvernementales du Canada s'est dit lui aussi favorable à l'élargissement du mandat de sensibilisation des titulaires d'une charge publique « afin de s'assurer que tous les titulaires d'une charge publique soient pleinement conscients de l'esprit et de la lettre de la *Loi sur le lobbying* et de ses dispositions, et qu'ils respectent ceux-ci<sup>39</sup> ».

## **C. Les clients des lobbyistes-conseils (art. 5 de la Loi)**

La cinquième recommandation de la commissaire au lobbying se lit comme suit : « La *Loi* devrait être modifiée de manière à rendre explicite l'exigence selon laquelle les lobbyistes-conseils doivent divulguer le client ultime de la démarche par opposition à la firme qui les embauche. »

Durant son témoignage devant le Comité, la commissaire au lobbying a expliqué le motif de cette recommandation :

---

36 Karen Shepherd, *Témoignages*, réunion n° 18, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 13 décembre 2011, 0845, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F>.

37 Association des affaires publiques du Canada, *Témoignages*, réunion n° 20, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 2 février 2012, 1115, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5356420&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F>.

38 *Ibid.*

39 Institut de relations gouvernementales du Canada, mémoire présenté le 2 février 2012, p. 1.

Pour la recommandation 5, qui porte sur le client ultime de la démarche, nous avons commencé à constater que les firmes de lobbyistes embauchent des lobbyistes-conseils qui travaillent au nom d'une entreprise. La *Loi* exige donc qu'ils inscrivent leur client, la personne qui en profite. Au départ, certains inscrivaient la firme de lobbying, mais ce n'est pas la firme de lobbying qui est le client ultime de la démarche; c'est l'entreprise gazière ou autre qui a embauché la firme de lobbying. Pour ceux qui s'inscrivent maintenant, ce que nous avons commencé à faire dans ces cas, c'est d'inscrire le client ultime de la démarche, l'entreprise. Alors on peut voir cette information sur l'inscription.

Pour que cela soit plus clair dans la *Loi*, je suggère que cette exigence soit incluse, le client ultime de la démarche. Cela permet d'éviter une situation où une personne embauche un intermédiaire et l'intermédiaire utilise la firme de lobbying comme client<sup>40</sup>.

D'autres témoins ont parlé des sources de financement externe. Par exemple, la professeure Stephanie Yates a dit que « dans l'optique d'accroître la transparence quant à l'origine de certains groupes d'influence, nous recommandons que le financement provenant d'une source externe à l'organisation pour laquelle travaille un lobbyiste fasse partie des éléments à déclarer au registre, dans la mesure où ce financement atteint un certain seuil<sup>41</sup> ».

#### **D. « Partie importante des fonctions » (al. 7(1)b), lobbyistes salariés/ obligation de produire une déclaration)**

La première recommandation de la commissaire au lobbying se lit comme suit : « Les dispositions relatives à la 'partie importante des fonctions' devraient être supprimées de la *Loi sur le lobbying* et il y aurait lieu de considérer un nombre restreint d'exemptions. »

La commissaire a expliqué le motif de cette recommandation lors de sa comparution devant le Comité le 13 décembre 2011 :

Le Registre des lobbyistes contient une mine d'informations sur ceux qui se livrent à des activités de lobbying moyennant paiement, mais il n'inclut pas d'information sur les activités de lobbying d'organisations ou d'entreprises qui n'atteignent pas le seuil d'une « partie importante des fonctions ». Ce seuil est difficile à calculer et encore plus difficile à faire appliquer. C'est pourquoi je recommande que les dispositions sur « une partie importante des fonctions » soient retirées de la *Loi*. Parallèlement, je recommande aussi que le Parlement s'interroge à propos de qui devrait être ciblé par la *Loi* et si un nombre restreint d'exemptions est nécessaire. Je me ferai un plaisir d'étudier cette question avec le Parlement au cours de ses délibérations<sup>42</sup>.

---

40 Karen Shepherd, *Témoignages*, réunion n° 18, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 13 décembre 2011, 0845, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F>.

41 Stephanie Yates, professeure, *Témoignages*, réunion n° 22, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 9 février 2012, 1105, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5373559&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

42 Karen Shepherd, 2011, 0845, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F>.

De nombreux témoins ont fait des observations sur cette recommandation. Par exemple, l'Association du Barreau canadien, le commissaire à l'intégrité de l'Ontario, le commissaire du Québec, Démocratie en surveillance, M. John Chenier (rédacteur en chef et éditeur, ARC Communications), Les Producteurs laitiers du Canada, Hill+Knowlton Strategies et l'Association des affaires publiques du Canada se sont dits en faveur de la recommandation de façon générale.

D'autres, comme M. Chenier, ont fait valoir que les règlements ou d'autres dispositifs devraient être conçus de manière à prévenir un déluge d'enregistrements<sup>43</sup>. Imagine Canada a proposé que l'on envisage d'accorder une exemption aux œuvres caritatives si le seuil relatif à la « partie importante des fonctions » était supprimé, comme le recommande la commissaire au lobbying. Au minimum, Imagine Canada a demandé aux membres du Comité de maintenir le statu quo (la règle de 20 %) pour les œuvres caritatives<sup>44</sup>.

D'autres témoins encore se sont dits préoccupés par la suppression de la règle de la « partie importante des fonctions » de 20 %. Par exemple, Joe Jordan a fait remarquer que l'élimination de cette disposition touchera beaucoup de gens qui n'étaient pas visés ou qui ne se considéraient pas visés<sup>45</sup>. La professeure Stephanie Yates a fait valoir qu'en « éliminant la notion de 'partie importante' tout en introduisant un régime d'exception, [on] risque d'ouvrir une boîte de Pandore et d'engendrer des effets pervers quant à la conception même du lobbying. Elle propose de maintenir la règle des 20 % et d'inclure le travail préparatoire dans ce chiffre, de sorte que de simples citoyens ne se trouvent pas involontairement inclus<sup>46</sup> ».

**Recommandation du Comité 2 : éliminer le critère de « la partie importante des fonctions » pour les lobbyistes salariés.**

---

43 John Chenier, rédacteur en chef et éditeur, ARC Communications, *Témoignages*, réunion n° 22, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 9 février 2012, 1110, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5373559&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

44 Imagine Canada, mémoire présenté le 5 mars 2012, p. 1.

45 Joe Jordan, *Témoignages*, réunion n° 19, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 31 janvier 2012, 1220, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5344506&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

46 Stephanie Yates, *Témoignages*, réunion n° 22, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 9 février 2012, 1215, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5373559&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

### **E. Teneur des déclarations — lobbyistes salariés (al. 7(3)f) de la Loi) : harmonisation des règles applicables aux personnes morales et aux associations et fermeture de brèches éventuelles**

Dans son mémoire, l'Association du Barreau canadien a signalé une distinction qui existe actuellement entre les lobbyistes d'organisations et les lobbyistes de personnes morales :

L'alinéa 7(3)f) de la *Loi* prévoit actuellement que les organisations doivent indiquer dans leur déclaration le nom de tout employé dont les fonctions comprennent des activités de lobbying auprès de titulaires d'une charge publique. Nous croyons que cette même norme devrait être appliquée aux personnes morales.

En vertu du cadre législatif existant, les règles déterminant quels employés devraient figurer sur la déclaration des activités internes d'une personne morale sont différentes de celles applicables aux organisations. Une personne morale doit tenir deux listes : la première indiquant le nom de tout cadre dirigeant ou employé dont les activités de lobbying auprès de titulaires d'une charge publique « représentent une part importante de ses fonctions »; et la deuxième contenant le nom de chaque autre cadre dirigeant « qui exerce de telles activités, mais dans une proportion non importante ».

La distinction est arbitraire et crée une confusion inutile. L'interprétation, l'application et l'exécution de la *Loi* seraient grandement facilitées si les déclarations produites par les organisations et les personnes morales étaient les mêmes. L'ABC est favorable à une modification du paragraphe (3) qui imposerait aux personnes morales l'obligation d'indiquer le nom de tout employé dont les activités de lobbying représentent quelque part que ce soit de ses fonctions<sup>47</sup>.

#### **Recommandation du Comité 3: abolir la distinction entre lobbyistes salariés (personnes morales) et lobbyistes salariés (organisations)**

En outre, dans une lettre adressée au Comité après sa comparution, Guy Giorno a signalé une échappatoire possible dans la *Loi sur le lobbying* actuelle :

Comme le Comité le sait, dans le cas de lobbyistes salariés, c'est le cadre dirigeant de la société ou de l'organisation, et non pas les lobbyistes eux-mêmes, qui doit demander l'enregistrement. Le cadre dirigeant qui omet de fournir une déclaration peut faire l'objet de poursuites. Cependant, selon le droit fédéral, l'employé qui fait du lobbying, sachant qu'il n'a pas été régulièrement enregistré, ne peut faire l'objet de poursuites.

C'est une faille qu'il est tentant d'exploiter. Il y a de bonnes raisons de rendre le cadre dirigeant ou déclarant responsable de l'enregistrement. Cependant, un employé ne devrait pas être autorisé à faire du lobbying si celui-ci sait que son cadre dirigeant n'a pas demandé l'enregistrement<sup>48</sup>. [traduction]

---

47 Association du Barreau canadien, mémoire présenté le 14 février 2012, p. 3.

48 Guy W. Giorno, Lettre au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes concernant la *Loi sur le lobbying*, 22 février 2012, <http://www.fasken.com/fr/publications/detail.aspx?publication=df85f816-254e-4932-87f1-8fbd58d03d1a>.

Il a ensuite fait état de trois provinces et d'une municipalité qui ont érigé en infraction le fait de faire du lobbying sans être enregistré. Ces provinces et cette municipalité sont l'Alberta, Terre-Neuve-et-Labrador, le Québec et Toronto (voir la section ci-dessus intitulée « Lobbying aux niveaux provincial et municipal » pour de plus amples informations).

**Recommandation du Comité 4 : Exiger des lobbyistes salariés qu'ils fournissent une déclaration au même titre que le premier dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation.**

**F. Le « déclarant » (par. 7(6) de la Loi) : ajouter le nom des lobbyistes salariés qui ont participé aux rapports de communication**

La deuxième recommandation de la commissaire au lobbying se lit comme suit : « La Loi devrait être modifiée de manière à exiger que les déclarations mensuelles de communication énumèrent les noms de chacun des lobbyistes salariés qui a, en effet, participé à la communication, en plus du nom du cadre le plus haut placé<sup>49</sup>. »

La commissaire a expliqué le motif de cette recommandation lors de sa comparution devant le Comité le 13 décembre 2011 :

À l'heure actuelle, le premier dirigeant d'une entreprise ou d'une organisation est responsable de déclarer les activités de lobbying de cette dernière. Je suis d'avis que cette responsabilité est importante et devrait être maintenue. Cela dit, je crois qu'on pourrait accroître la transparence en exigeant que les noms des personnes qui se livrent à des activités de lobbying lors de réunions avec des titulaires d'une charge publique désignée soient aussi indiqués dans les déclarations mensuelles des communications. Présentement, seuls les premiers dirigeants sont inscrits même s'ils n'ont pas assisté à la réunion<sup>50</sup>.

Un certain nombre de témoins ont dit soutenir cette recommandation<sup>51</sup> et ont fait d'autres suggestions relatives à la personne responsable du dépôt des déclarations. Par exemple, la Société canadienne des directeurs d'association (SCDA) a déclaré dans son mémoire :

---

49 Les rapports de communication mensuels donnent actuellement le nom du TCPD et le nom du premier dirigeant de la personne morale ou de l'organisation qui est responsable du dépôt de l'enregistrement. Les noms des lobbyistes salariés qui, dans les faits, ont participé à la communication orale et organisée avec le TCPD ne figurent pas dans le rapport de communication mensuel. (Source : *Mise en œuvre de la Loi sur le lobbying*.)

50 Karen Shepherd, *Témoignages*, réunion n° 18, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 13 décembre 2011, 0845, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F#Int-5354264>.

51 Producteurs laitiers du Canada, mémoire présenté le 14 février 2012, p. 2.

La SCDA convient que l'employé d'une organisation/personne morale qui exerce les fonctions les plus élevées devrait continuer d'être responsable de l'enregistrement. Cette personne devrait toutefois être enregistrée uniquement lorsqu'elle a personnellement participé à des activités de lobbying. Pour assurer une plus grande transparence, le nom de la personne directement responsable de l'activité de lobbying devrait être indiqué dans l'enregistrement, et les déclarations mensuelles devraient préciser quels lobbyistes ont bel et bien participé à des communications devant faire l'objet d'un enregistrement<sup>52</sup>.

De même, l'Institut de relations gouvernementales du Canada a recommandé ce qui suit :

La définition du « déclarant » qu'on trouve dans l'article 7(6) devrait être révisée [...] L'IRGC recommande que le nom de chaque lobbyiste qui assiste à une réunion devant faire l'objet d'un rapport paraisse sur la déclaration mensuelle (avec un nombre limité d'exemptions possibles lorsqu'une telle déclaration ne serait pas d'intérêt public)<sup>53</sup>.

Enfin, dans son mémoire, l'Association du Barreau canadien a fait savoir qu'elle souscrivait à la proposition faite dans ce dossier, notamment par la commissaire, que les rapports mensuels comprennent les noms des lobbyistes salariés qui ont assisté aux réunions<sup>54</sup>.

**Recommandation du Comité 5 : Veiller à ce que les déclarations mensuelles de communication énumèrent les noms de tous les lobbyistes salariés ayant participé à des entretiens oraux organisés [en plus du cadre dirigeant responsable de faire des rapports]**

#### **G. Les communications organisées à l'avance et faites de vive voix (art. 6 et 9 du Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes; art. 5 et art. 7 de la Loi [déclarations])**

Les troisième et quatrième recommandations de la commissaire au lobbying traitent de l'exigence que les communications enregistrables soient « orales » et « organisées » de la part du lobbyiste.

Dans la recommandation 3, il est proposé que : « La formule prescrite des communications aux fins des déclarations mensuelles de communication devrait être changée de 'orale et organisée' à simplement 'orale'. »

Dans la recommandation 4, il est proposé que : « La Loi devrait être modifiée de manière à exiger que les lobbyistes divulguent toute communication orale au sujet de questions prescrites avec les TCPD, sans égard à qui l'a initiée. »

---

52 Société canadienne des directeurs d'association, mémoire (non daté), p. 3.

53 Institut des relations gouvernementales du Canada, mémoire présenté le 2 février 2012, p. 1.

54 Association du Barreau canadien, mémoire présenté le 14 février 2012, p. 5.

La commissaire a expliqué ses recommandations dans son témoignage devant le Comité le 13 décembre 2011 :

Je recommande également que toutes les communications « orales », quelle que soit la personne qui en soit à l'origine et qu'elles aient été organisées à l'avance ou non, soient divulguées. À l'heure actuelle, seules les communications « orales et organisées » doivent être divulguées mensuellement. Le fait de supprimer « et organisées » accroîtrait la transparence, parce que les réunions ou autres communications « fortuites » entre les lobbyistes et les titulaires d'une charge publique désignée où des activités de lobbying ont lieu devraient être divulguées<sup>55</sup>.

En réponse à une question concernant la quatrième recommandation de la commissaire, Guy Giorno, comparaisant au nom de l'Association du Barreau canadien, a déclaré :

Le groupe de travail de l'ABC n'a pas pris de position quant à cette question, bien que le groupe soit au courant d'autres recommandations. Selon moi, la commissaire a raison et l'application devrait avoir une portée plus large. Madame la présidente, j'aimerais clarifier ceci.

Deux régimes existent en vertu de la loi fédérale: l'enregistrement général et les rapports spécifiques mensuels. Tout ce dont le député a parlé — des repas au Hy's, des cocktails, le fait de promener son chien tout en essayant de faire du lobbying — peut être enregistré en vertu de la loi actuelle. La différence réside dans le fait que ces occasions de faire du lobbying ne sont pas toutes enregistrées dans les rapports mensuels.

Je crois que les rapports mensuels devraient avoir une portée plus large pour tenir compte de ces activités. Si les députés désirent se référer aux témoignages de 2006 du comité sénatorial, ils constateront que j'étais de cet avis à l'époque. Je suis toujours de cet avis aujourd'hui<sup>56</sup>.

Par ailleurs, l'Institut des relations gouvernementales du Canada et la Société canadienne des directeurs d'association ont tous deux recommandé que la commissaire clarifie les définitions de communications « orales et organisées » qui figurent dans le Règlement afin de supprimer les incertitudes et d'aider tant les lobbyistes que les titulaires d'une charge publique à répondre aux attentes de la *Loi* et du Règlement<sup>57</sup>.

---

55 Karen Shepherd, *Témoignages*, réunion n° 18, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 13 décembre 2011, 0845, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F>.

56 M. Guy W. Giorno, ABC, *Témoignages*, réunion n° 23, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 14 février 2012, 1220, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5382825&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F>.

57 Institut des relations gouvernementales du Canada, mémoire présenté le 2 février 2012, p. 2; Société canadienne des directeurs d'association, mémoire (date inconnue), p. 3.

## **H. Inclusion des membres du conseil d'administration parmi les lobbyistes salariés [et non parmi les lobbyistes-conseils] (art. 7 de la Loi)**

Dans son mémoire, l'Association du Barreau canadien (ABC) a recommandé que les membres des conseils d'administration soient au nombre des lobbyistes salariés (au lieu des lobbyistes-conseils) pour les raisons suivantes :

L'ABC croit que la *Loi* devrait être modifiée pour permettre que les membres d'un conseil d'administration, les associés et les propriétaires uniques soient traités et désignés comme des lobbyistes salariés pour leurs organisations ou personnes morales respectives. Lorsque leurs activités de lobbying sont limitées à des communications pour le compte de ces organisations ou personnes morales, ce changement refléterait plus fidèlement la nature de leur travail et accroîtrait la transparence et la responsabilisation. Il permettrait plus efficacement au public de savoir qui exerce du lobbying pour le compte de qui.

Enfin, ce changement ferait à juste titre que le fardeau administratif de l'enregistrement et des déclarations passe des administrateurs individuels aux personnes morales et organisations pour le compte desquelles les administrateurs font du lobbying<sup>58</sup>.

Dans leur mémoire, les Producteurs laitiers du Canada formulent une recommandation semblable :

La commissaire au lobbying recommande que le nom de tout lobbyiste salarié qui a pris part à la communication soit inscrit dans le rapport mensuel de communication [recommandation 2 de la commissaire]. Si ce changement avait lieu, on ferait tout de même la distinction à savoir si la communication a été faite par un lobbyiste salarié ou un membre du conseil d'administration. Nous recommandons que le conseil d'administration des organisations non gouvernementales soit réinscrit dans le registre des organisations<sup>59</sup>.

**Recommandation du Comité 6 : Inclure dans les déclarations concernant les lobbyistes salariés les membres de conseils d'administration (directeurs d'entreprises et d'associations), les partenaires et les propriétaires uniques.**

## **I. Lobbying – Interdiction proposée (cadeaux) (art. 10.1 et suivants de la Loi)**

Dans une lettre qu'il a adressée au Comité après avoir comparu devant lui le 14 février 2011, Guy Giorno mentionne la possibilité d'interdire explicitement de recevoir des cadeaux de la part de lobbyistes :

Certaines lois interdisent expressément aux lobbyistes de faire des cadeaux aux titulaires d'une charge publique auprès de qui ils font du lobbying. L'interdiction de faire des

---

58 Association du Barreau canadien, mémoire présenté le 14 février 2012, p. 5.

59 Producteurs laitiers du Canada, mémoire présenté le 14 février 2012, p. 2.

cadeaux peut ressortir implicitement des restrictions générales (comme dans la règle fédérale 8), mais deux provinces ont jugé opportun d'adopter une règle explicite au sujet des cadeaux.

À Terre-Neuve-et-Labrador, le lobbyiste commet une infraction s'il fait un cadeau, ou accorde un autre avantage, dans le cadre de ses activités de lobbying, au titulaire de la charge publique auprès duquel il fait du lobbying ou il a l'intention de le faire. Le cadeau, ou autre avantage donné conformément au protocole ou à une obligation sociale, constitue une exception<sup>60</sup>.

Le règlement administratif de Toronto est plus sévère<sup>61</sup>. Il énonce que « les lobbyistes ne peuvent exercer leurs activités en offrant des cadeaux, des repas, des voyages ou des faveurs, quelles qu'elles soient<sup>62</sup>. »

### **Recommandation du Comité 7 : Interdire de manière explicite la réception de cadeaux de lobbyistes.**

## **J. Restrictions quant au lobbying — Élimination proposée des conflits d'intérêts (art. 10.11 et suivants de la *Loi*)**

Dans son mémoire et dans le témoignage qu'elle a présenté au Comité le 14 février 2011, l'Association du Barreau canadien a recommandé que la *Loi* interdise explicitement les conflits d'intérêts aux lobbyistes :

[N]ous sommes d'avis que le Parlement devrait suivre l'exemple des assemblées législatives qui interdisent qu'une personne fasse du lobbying auprès du gouvernement dans un dossier à l'égard duquel elle a été retenue par contrat pour fournir des conseils à un titulaire d'une charge publique. L'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba et le Québec ont décidé d'interdire ce conflit d'intérêts flagrant. Le Canada devrait faire la même chose<sup>63</sup>.

Dans son mémoire, l'Association indique :

Au contraire de certains régimes provinciaux, dans le régime fédéral la *Loi* ne s'oppose pas à ce qu'une personne ou une entité fasse du lobbying auprès d'un titulaire de charge publique dans un dossier à l'égard duquel cette personne ou entité a aussi été retenue par contrat pour fournir des conseils ou une représentation juridique au gouvernement fédéral.

---

60 *Lobbyist Registration Act*, Terre-Neuve-et-Labrador, art. 22.

61 Code municipal de Toronto, ch. 140, art. 140-142.

62 Guy W. Giorno, Lettre au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes concernant la *Loi sur le lobbying*, 22 février 2012, <http://www.fasken.com/fr/letter-to-the-standing-committee-02-22-2012/>.

63 Jack Hughes, membre, Association du Barreau canadien, *Témoignages*, réunion n<sup>o</sup> 23, 1<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 14 février 2012, 1135, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5382825&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F>.

L'ABC croit qu'une telle interdiction devrait être ajoutée à la *Loi* afin d'éviter des conflits d'intérêts potentiels. D'aucuns soutiendront que le Code de déontologie des lobbyistes pare convenablement aux conflits d'intérêts, mais l'ABC croit que la *Loi* devrait expressément prévoir cette interdiction. Une telle disposition serait plus claire et précise, et faciliterait l'administration et l'exécution de la *Loi*. [...]

La disposition proposée ici n'interdirait pas de faire du lobbying en même temps que de conseiller le gouvernement dans des dossiers différents<sup>64</sup>.

**Recommandation du Comité 8 : Interdire à une personne ou à une entité de faire du lobbying auprès du gouvernement sur un sujet donné, si la personne ou l'entité fournit à contrat des conseils à un titulaire de charge publique sur le même sujet.**

#### **K. Restrictions quant au lobbying — Interdiction quinquennale imposée aux titulaires d'une charge publique (art. 10.11 de la *Loi*)**

Le Comité a reçu un certain nombre de recommandations concernant l'interdiction quinquennale imposée aux titulaires d'une charge publique désignée quant au lobbying. Des témoins, dont l'Institut de relations gouvernementales du Canada<sup>65</sup> et la Société canadienne des directeurs d'association<sup>66</sup>, ont demandé que l'interdiction quinquennale soit révisée de manière à s'appliquer également à toutes les catégories de lobbyistes (salariés et conseils). La Société canadienne des directeurs d'association, l'Association des affaires publiques du Canada<sup>67</sup>, la professeure Stephanie Yates<sup>68</sup>, Démocratie en surveillance<sup>69</sup> et Elizabeth Denham, registraire des lobbyistes de la Colombie-Britannique, ont tous préconisé des interdictions plus courtes et plus conformes aux lois provinciales, du moins pour certains titulaires de charges publiques désignées et organismes (et des interdictions de moindre importance pour le personnel des bureaux ministériels qui exerce moins d'influence, ou encore pour les titulaires de charges publiques désignées qui veulent travailler dans le secteur sans but lucratif).

Par exemple, dans son témoignage, M<sup>me</sup> Denham a expliqué ce qui suit :

Bien que cette interdiction aide à limiter les possibilités d'influence indue, je vous invite respectueusement à examiner d'autres aspects de la question.

La réglementation des activités de lobbying vise notamment à assurer l'équité et l'efficacité de ces activités. Maintes entreprises et organisations à but non lucratif ont des préoccupations et des intérêts légitimes à faire valoir auprès des titulaires de charge

---

64 Association du Barreau canadien, mémoire présenté le 14 février 2012, p. 9.

65 Institut de relations gouvernementales du Canada, mémoire présenté le 2 février 2012, p. 2.

66 Association canadienne des directeurs d'association, mémoire révisé, p. 3.

67 Association des affaires publiques du Canada, mémoire présenté le 2 février 2012, p. 4.

68 Stephanie Yates, mémoire présenté le 9 février 2012, p. 5 et 8.

69 Démocratie en surveillance, mémoire présenté le 9 février 2012, p. 7.

publique. Les anciens titulaires de charge publique peuvent être, à n'en pas douter, des lobbyistes efficaces. L'accès à des lobbyistes professionnels compétents assure ainsi un accès équitable à ces organisations. L'interdiction de cinq ans restreint toutefois ce bassin de personnes compétentes. De plus, la durée de l'interdiction peut renforcer les stéréotypes injustes au sujet des lobbyistes et des titulaires de charge publique.

La clé d'une solide communauté de lobbyistes et d'un solide régime de réglementation réside dans l'équilibre. Si la *Loi sur le lobbying* est modifiée pour y ajouter des pénalités administratives, et si les éléments du code sont maintenus et renforcés, je recommande que le Comité examine la possibilité de réduire la durée de l'interdiction. On favoriserait ainsi un juste équilibre entre un système de lobbying juste et efficace et la protection contre toute influence indue<sup>70</sup>.

Enfin, l'Association du Barreau canadien a préconisé que les restrictions d'après-mandat imposées aux titulaires de charges publiques soient administrées par une seule autorité (soit le commissaire au lobbying ou le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique) pour en garantir l'application et l'exécution uniformes :

L'ABC croit que les restrictions d'après-mandat visant les titulaires d'une charge publique devraient être appliquées et contrôlées de façon uniformisée. Dans cette optique, l'ABC estime que dans toute la mesure du possible, ces restrictions d'après-mandat devraient être interprétées et administrées par une seule autorité [c.-à-d. le commissaire au lobbying ou aux conflits d'intérêts et à l'éthique]<sup>71</sup>.

**Recommandation du Comité 9 : Conserver l'interdiction de cinq ans, et confier à une autorité unique l'interprétation et l'administration des restrictions applicables après la cessation d'emploi des titulaires de charge publique.**

#### **L. Enquêtes — généralités (art. 10.4 de la Loi)**

Le Comité a reçu un certain nombre de recommandations au sujet des enquêtes et des pouvoirs du commissaire en matière d'enquêtes.

En général, Démocratie en surveillance a recommandé plusieurs mesures afin que la commissaire au lobbying effectue régulièrement au hasard des vérifications et des inspections portant sur les activités des personnes et des organismes gouvernementaux assujettis aux règles, qu'elle fasse enquête dans tous les cas où il est question d'infraction à la *Loi* ou au Code et qu'elle rende publiques ses décisions dans un délai raisonnable<sup>72</sup>.

---

70 Elizabeth Denham, *Témoignages*, réunion n° 21, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 7 février 2012, 1205, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5365014&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F>.

71 Association du Barreau canadien, mémoire présenté le 14 février 2012, p. 9.

72 Démocratie en surveillance, mémoire présenté le 9 février 2012, p. 9-10.

Le Comité en a également appris sur certains aspects du processus d'enquête, comme il est indiqué plus loin.

### **1. Continuer de mener en secret les enquêtes : Recommandation 8 de la commissaire au lobbying**

La huitième recommandation de la commissaire est la suivante : l'exigence pour la Commissaire de mener les enquêtes en secret devrait être maintenue dans la *Loi sur le lobbying*.

Le fait de ne pas savoir si une enquête est menée à leur sujet indispose certains témoins. Par exemple, Elizabeth Denham, registraire des lobbyistes de la Colombie-Britannique, a dit au Comité, le 7 février 2012, qu'en Colombie-Britannique, les lobbyistes doivent être informés et doivent avoir la possibilité de répondre avant qu'une amende leur soit infligée ou que des conclusions soient formulées<sup>73</sup>.

### **2. Enchâsser le processus d'examen administratif dans la Loi**

Dans son mémoire, l'Association du Barreau du Canada a expliqué ce qui suit :

L'article 10.4 de la *Loi* prévoit que la commissaire fait enquête si elle a des raisons de croire que c'est nécessaire au contrôle d'application, soit de la *Loi*, soit du Code. Il indique aussi qu'en faisant enquête, la commissaire a le pouvoir d'assigner un témoin et lui enjoindre de déposer oralement ou par écrit, sous la foi du serment, et de produire les documents qu'elle croit utiles à son enquête.

Dans la pratique, toutefois, la commissaire n'ouvre pas une enquête officielle tant qu'elle n'a pas complété un « examen administratif » d'une affaire. Comme la commissaire l'a souvent expliqué, un examen administratif est un processus de recherche et de collecte des faits. Dans cette optique, ses représentants interviewent habituellement des témoins et cherchent à obtenir des documents pertinents. Le problème que voit l'ABC au sujet de ce processus est qu'il n'est pas prévu par la *Loi*.

Même s'il n'est peut-être pas nécessaire ou opportun que la commissaire ouvre une enquête officielle en réponse à chaque allégation, il reste important qu'elle et ses représentants puissent s'appuyer sur un solide dispositif législatif pour interviewer des témoins et demander la production de documents. Par conséquent, l'ABC recommande que le processus d'examen administratif de la commissaire soit enchâssé dans la *Loi*.

Non seulement la commissaire acquerrait-elle ainsi le pouvoir d'entreprendre des examens administratifs en vertu de la loi, mais en outre les lobbyistes et le public connaîtraient avec plus de certitude et de clarté le processus qu'empruntera la commissaire dans toute affaire. Par surcroît, enchâsser le processus d'examen

---

73 Elizabeth Denham, *Témoignages*, réunion n° 21, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 7 février 2012, 1255, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5365014&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F>.

administratif dans la *Loi* protégerait mieux les droits légaux de ceux qui pourraient faire l'objet d'une enquête visant leurs activités de lobbying<sup>74</sup>.

### **Recommandation du Comité 10 : Enchâsser le processus d'examen administratif dans la *Loi*.**

#### **3. Inclure une disposition d'immunité : Recommandation 9 de la commissaire au lobbying**

Selon la recommandation 9 de la commissaire au lobbying, une disposition d'immunité semblable à celle prévue dans les articles 18.1 et 18.2 de la *Loi sur le vérificateur général* devrait être ajoutée à la *Loi sur le lobbying*.

Dans son témoignage, la commissaire a indiqué : « [J]'estime que la *Loi* devrait être modifiée de manière à inclure des dispositions offrant à la commissaire, ou à toute personne agissant en son nom, un certain degré d'immunité contre les poursuites criminelles ou civiles, telles les poursuites pour diffamation<sup>75</sup>. »

L'annexe B du rapport de la commissaire au lobbying intitulé [Mise en œuvre de la Loi sur le lobbying — Observations et recommandations fondées sur l'expérience des cinq dernières années](#) renferme des exemples de dispositions d'immunité qui se trouvent dans des lois fédérales et provinciales comparables. En particulier, il existe des dispositions d'immunité dans les lois d'habilitation qui s'appliquent au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, au commissaire à la protection de la vie privée et au commissaire à l'information du Canada. L'annexe B du rapport de la commissaire est jointe au présent rapport (annexe A).

La recommandation visant à inclure une disposition d'immunité a été accueillie par plusieurs témoins, dont les commissaires provinciaux qui ont comparu devant le Comité le 7 février 2012. En outre, dans leur témoignage qu'ils ont présenté le 14 février 2012, les représentants de l'Association du Barreau canadien ont mentionné qu'ils ne voyaient aucun inconvénient à cette recommandation.

#### **M. Enquêtes et exécution : Pénalités administratives pécuniaires (art. 10.4 et art. 14 de la *Loi*)**

Selon la septième recommandation de la commissaire, il conviendrait de modifier la *Loi* de manière à établir un régime de pénalités administratives pécuniaires administré par la commissaire au lobbying pour les infractions à la *Loi* et au Code.

---

74 Association du Barreau canadien, mémoire présenté le 14 février 2012, p. 8-9.

75 Karen Shepherd, *Témoignages*, réunion n° 18, 1<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 13 décembre 2011, 0850, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F>.

Dans le témoignage qu'elle a présenté au Comité le 13 décembre 2011, la commissaire au lobbying a expliqué le bien-fondé de sa recommandation :

Lors d'une comparution antérieure, j'ai indiqué que des lobbyistes divulguent volontairement qu'ils se sont enregistrés en retard ou qu'ils n'ont pas transmis leur déclaration mensuelle des communications à temps. Je vois cela comme un signe encourageant que les lobbyistes veulent se conformer à la *Loi*. Je ne crois pas qu'il soit dans l'intérêt public de renvoyer de tels cas à la GRC à des fins d'enquêtes criminelles.

Pour des infractions de ce type et d'autres transgressions mineures, j'ai décidé d'éduquer les lobbyistes et d'effectuer un suivi de leur cas. Je ne considère pas que je dégage ainsi ces personnes de leurs responsabilités. Le fait d'utiliser de telles mesures de rechange encourage d'autres personnes à faire une divulgation volontaire. De plus, comme je l'ai mentionné, les personnes faisant l'objet de mesures éducatives ou correctives continuent de faire l'objet d'un suivi pour assurer qu'elles demeurent en conformité.

Pour cette raison, je recommande qu'un régime de pénalités administratives pécuniaires soit adopté, ce qui permettrait de prévoir un continuum de mesures entre ma pratique actuelle de recourir à des mesures d'éducation, et les mesures plus sévères et très longues de renvois à un agent de la paix ou d'établissement d'un rapport au Parlement.

Même si des pénalités sont prévues par la *Loi* actuelle, personne n'a jamais encore été reconnu coupable, ni même accusé d'une infraction à la *Loi sur le lobbying*. Je suis d'avis qu'à moins que des modifications ne soient apportées à la *Loi* afin d'y ajouter un ensemble de mesures d'application, les probabilités de conséquences autres que les rapports au Parlement demeurent faibles<sup>76</sup>.

Des témoins se sont dits en faveur de cette recommandation, notamment M. Neil Wilkinson (commissaire à l'éthique, Registre des lobbyistes, Bureau du commissaire à l'éthique de l'Alberta), M<sup>me</sup> Lynn Morrison (commissaire à l'intégrité, Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario), M. François Casgrain (commissaire au lobbyisme, Commissaire au lobbyisme du Québec) et M<sup>me</sup> Elizabeth Denham (registraire des lobbyistes de la Colombie-Britannique, Bureau du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique), qui ont tous comparu le 7 février 2012. Hill+Knowlton Stratégies a recommandé d'accorder plus de pouvoirs d'exécution au commissaire au lobbying à condition que des mécanismes d'application régulière de la *Loi* soient en place<sup>77</sup>. L'Association du Barreau canadien et Démocratie en surveillance voyaient d'un bon œil l'établissement d'un régime de sanctions pécuniaires administratives pour les infractions à la *Loi* et au Code<sup>78</sup>.

**Recommandation du Comité 11 : Habilitier la commissaire au lobbying à imposer des sanctions pécuniaires administratives. Envisager d'imposer des interdictions temporaires pour les infractions à la *Loi***

---

76 Karen Shepherd, *Témoignages*, réunion n° 18, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 13 décembre 2011, 0850, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F>.

77 Hill+Knowlton Stratégies, mémoire présenté le 16 février 2012, p. 8.

78 Association du Barreau canadien, mémoire présenté le 14 février 2012, p. 6-8.

**(comme le prévoient les lois provinciales de Terre-Neuve-et-Labrador et du Québec).**

## **N. Code de déontologie des lobbyistes (généralités et règle 8)**

Le Code de déontologie des lobbyistes fixe des normes de conduite applicables à l'ensemble des lobbyistes qui communiquent avec des titulaires d'une charge publique au gouvernement fédéral. Il constitue la contrepartie des obligations que les fonctionnaires sont tenus de remplir dans leurs rapports avec la population et les lobbyistes.

Les obligations ou les exigences prévues dans le Code peuvent être réparties en trois catégories : transparence, confidentialité et conflit d'intérêts.

La règle 8 du Code stipule que « [l]es lobbyistes doivent éviter de placer les titulaires d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts en proposant ou en prenant toute action qui constituerait une influence répréhensible sur ces titulaires. »

En 2009, la Cour d'appel fédérale a expliqué que la règle 8 interdisait d'abord et avant tout aux lobbyistes de placer les titulaires de charge publique en situation de conflit d'intérêts. L'expression « influence répréhensible » doit être perçue comme une élaboration de la notion de « conflit d'intérêts » et non comme une limitation. Le paragraphe 52 de la décision de la Cour d'appel fédérale résume la notion d'influence répréhensible :

En situation de conflit d'intérêts, l'influence répréhensible doit être évaluée lorsque les loyautés sont divisées. Un titulaire de charge publique ayant, par définition, un devoir public, on ne peut le mettre en situation de conflit d'intérêts qu'en créant un intérêt personnel concurrentiel. C'est cet intérêt personnel, auquel le titulaire de charge publique accorde ou pourrait accorder sa loyauté, qui constitue l'influence répréhensible évoquée dans la règle. [traduction]

Après que la Cour d'appel fédérale eut rendu cette décision, la commissaire au lobbying, Karen Shepherd, a communiqué à l'intention des lobbyistes, une directive générale concernant l'application de la règle 8 du Code de déontologie des lobbyistes, qui remplace les lignes directrices de 2002 sur lesquelles portait la décision de la Cour<sup>79</sup>. À la suite de demandes d'information adressées par des lobbyistes au sujet des activités politiques visées par la directive de 2009, la commissaire a publié en août 2010 un document qui précise les activités politiques pouvant contrevenir à la règle 8 du Code de déontologie des lobbyistes<sup>80</sup>.

---

79 Commissariat au lobbying du Canada, « Directive du commissaire sur les conflits d'intérêts — Règle 8 » (Code de déontologie des lobbyistes), novembre 2009, [http://ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h\\_00013.html](http://ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00013.html).

80 Commissariat au lobbying du Canada, « Clarifications concernant les activités politiques dans le contexte de la règle 8 », août 2010.

Au cours de l'examen législatif de la *Loi*, le Comité a reçu un certain nombre de recommandations concernant le Code de déontologie des lobbyistes en général et la règle 8 du Code en particulier.

Par exemple, Démocratie en surveillance a recommandé d'intégrer le Code dans la *Loi* pour en renforcer l'application<sup>81</sup>. En ce qui concerne la règle 8, l'organisme a recommandé d'interdire de façon non équivoque aux lobbyistes de travailler avec des partis politiques, des associations de circonscription et des candidats, et de devenir ministres au Cabinet pendant quelques années après être entrés en poste<sup>82</sup>.

D'autres témoins tels l'Institut de relations gouvernementales du Canada<sup>83</sup> et Hill+Knowlton Stratégies<sup>84</sup> ont recommandé que le libellé de la règle 8 s'harmonise à celui d'autres lois régissant les activités politiques et les conflits d'intérêts.

Elizabeth Denham (registraire des lobbyistes de la Colombie-Britannique, Bureau du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique) a formulé une modeste proposition pour accroître la transparence des activités politiques des lobbyistes :

J'aimerais maintenant parler quelques instants de la règle 8 du code fédéral, qui interdit aux lobbyistes de placer les titulaires de charge publique dans une situation de conflit d'intérêts. On a exprimé des réserves au sujet des restrictions pour ceux qui ont aidé un titulaire de charge publique pendant une campagne électorale, par exemple.

On pourrait, à cet égard, apporter une modeste amélioration en exigeant des lobbyistes qu'ils mentionnent, au moment de leur enregistrement, s'ils ont participé à des activités politiques pour la personne auprès de laquelle ils exercent du lobbying, et à quel titre. La nature de la relation entre le lobbyiste et le représentant élu serait alors, à tout le moins, un peu plus transparente pour la population<sup>85</sup>.

En 2010, l'Association du Barreau canadien a communiqué un avis sur la règle 8 à la commissaire au lobbying :

L'ABC exprimait des préoccupations au sujet du caractère imprécis et vague de la règle 8, qui pourrait mener à la conclusion que la règle viole l'alinéa 2b) de la Charte sans que ce soit justifié en vertu de l'article 1 de la Charte. L'avis indiquait que le libellé de la règle avait créé de la confusion pour les lobbyistes, qui se sentaient dans certains cas tenus de se retirer de toute forme d'activité ou d'expression politique<sup>86</sup>. [Association

---

81 Démocratie en surveillance, mémoire présenté le 9 février 2012, p. 11.

82 *Ibid.*, p. 8.

83 Institut de relations gouvernementales du Canada, mémoire présenté le 2 février 2012, p. 3.

84 Hill+Knowlton Stratégies, mémoire présenté le 16 février 2012, p. 2.

85 Elizabeth Denham, *Témoignages*, réunion n<sup>o</sup> 21, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 7 février 2012, 1205, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5365014&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Lang=fr>.

86 Association du Barreau canadien, mémoire présenté le 14 février 2012, p. 1 et note en bas de page 3.

du Barreau canadien, Avis sur la constitutionnalité de la règle 8 du Code de déontologie des lobbyistes, juin 2010 (voir [www.cba.org/ABC/Memoires/pdf/10-40-fr.pdf](http://www.cba.org/ABC/Memoires/pdf/10-40-fr.pdf)]

Dans une lettre adressée au Comité le 22 février 2012, Guy Giorno a indiqué que le mécontentement soulevé par l'interprétation de la règle 8 découle en grande partie de la décision rendue par la Cour d'appel fédérale en 2009, et non de la directive de la commissaire :

Premièrement, on oublie souvent, lorsqu'on parle de la règle 8, que celle-ci a été interprétée par la Cour d'appel fédérale<sup>87</sup>. Certains affirment critiquer l'interprétation de la commissaire, mais ils critiquent en fait l'interprétation qu'en a donnée la Cour d'appel fédérale et qui lie la commissaire.

[...]

Je dirais au Comité que la plupart des critiques faites à la commissaire et à son personnel viennent de lobbyistes qui n'acceptent pas le raisonnement qu'a tenu la Cour d'appel fédérale ou les implications de ces raisonnements.

S'ils veulent contester l'interprétation qu'a donnée la Cour d'appel fédérale, ils devraient le dire directement au lieu de prétendre que c'est la commissaire qui est à l'origine du problème<sup>88</sup>.

## AUTRES MODIFICATIONS POSSIBLES

Voici d'autres observations ou recommandations que des témoins ont formulées, mais que le Comité n'a pas traitées à cette étape-ci :

- **Définition du terme « lobbying » (art. 2 de la Loi, « Définitions ») :** Le terme « lobbying » n'est pas défini dans la *Loi*. Les activités assujetties à l'enregistrement sont indiquées aux articles 5 et 7 de la *Loi*. Certains témoins étaient d'avis qu'il fallait définir le terme « lobbying » dans la *Loi*. Ainsi, Joe Jordan (*Témoignages*, 31 janvier 2012, 1145) a proposé de définir le lobbying comme une « communication avec les décideurs visant à influencer sur les décisions ». Pour sa part, la professeure Stephanie Yates (mémoire présenté le 9 février 2012, p. 7) mentionne qu'il semble « opportun d'élargir la définition du lobbying pour y inclure les activités de conseil, de recherche et de stratégie préalables à une démarche de lobbying proprement dite ».
- **Titulaires d'une charge publique désignée : identification (art. 2 de la Loi) :** Certains témoins sont d'avis qu'il faudrait faciliter l'identification des titulaires d'une charge publique désignée (TCPD) en mentionnant leur

---

87 *Démocratie en surveillance c. Campbell*, 2009 CAF 79, [2010] 2 R.C.F. 139.

88 M. Guy Giorno, Lettre au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes concernant la *Loi sur le lobbying*, 22 février 2012, <http://www.fasken.com/fr/letter-to-the-standing-committee-02-22-2012/>.

qualité de TCPD dans les Services d'annuaires gouvernementaux électroniques (Joe Jordan, *Témoignages*, 31 janvier 2012, 1145, 1150) ou en tenant une liste des fonctionnaires qui sont des TCPD, par ministère, qui soit régulièrement mise à jour et affichée sur le site Web du Commissariat au lobbying (Producteurs laitiers du Canada, mémoire présenté le 14 février 2012).

- **Mandat du commissaire au lobbying (art. 4.1 et art. 4.2 de la Loi) :** Démocratie en surveillance a recommandé que le processus de nomination du commissaire au lobbying soit ouvert, équitable et fondé sur le mérite, et que son mandat soit non renouvelable<sup>89</sup>.
- **Définition/portée de « lobbyiste » — rémunéré ou plus? (préambule et art. 5 de la Loi concernant les lobbyistes-conseils) :** Certains témoins estiment qu'il convient d'élargir la définition de « lobbyiste », par exemple en éliminant le mot « rémunéré » ou en y intégrant les avantages indirects<sup>90</sup>, ou encore en supprimant d'autres exclusions existantes (par exemple les cas où des pressions sont exercées au sujet de l'application de lois ou de règlements)<sup>91</sup>.
- **Obligations concernant les rapports et les déclarations (art. 5 et art. 7 de la Loi) :** Quelques témoins ont proposé de déterminer si les TCPD, outre les lobbyistes, devraient être tenus de produire des déclarations aux termes de la Loi<sup>92</sup>. Démocratie en surveillance a recommandé d'exiger des lobbyistes qu'ils divulguent leur travail passé au service de tout gouvernement, parti politique, association de circonscription ou candidat, et qu'ils divulguent les montants dépensés au cours de leur travail de lobbyistes (page 8 du mémoire).
- Par contre, la Société canadienne des directeurs d'association a demandé dans son mémoire qu'on revoie les exigences de la Loi liées à la production fréquente de rapports, et signale que le renforcement des mesures d'observation nuit à bon nombre de ses membres et qu'il s'agit d'une préoccupation constante pour eux<sup>93</sup>. Hill+Knowlton Stratégies a proposé de supprimer l'obligation de produire des rapports mensuels que

---

89 Démocratie en surveillance, mémoire présenté le 9 février 2012, p. 11.

90 M. Joe Jordan, *Témoignages*, réunion n° 19, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 31 janvier 2012, 1145, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5344506&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

91 Démocratie en surveillance, mémoire présenté le 9 février 2012.

92 Joe Jordan, *Témoignages*, réunion n° 19, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 31 janvier 2012, 1150, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5344506&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1>; Démocratie en surveillance, mémoire présenté le 9 février 2012, p. 8.

93 Association canadienne des directeurs d'association, mémoire (non daté), p. 4.

prévoit la *Loi*, et a recommandé comme solution de rechange d'obliger les lobbyistes enregistrés à mettre à jour leur déclaration initiale une fois par trimestre, aux fins de transparence et d'efficience<sup>94</sup>.

- **Registre des lobbyistes (art. 9 de la *Loi*) – fonction de recherche :**  
Dans son mémoire, Démocratie en surveillance a recommandé de modifier la page Recherche du Registre des lobbyistes de façon qu'il soit possible d'y effectuer des recherches à partir de n'importe quel champ de données; actuellement, on peut seulement effectuer des recherches à partir du nom et des clients ou de l'organisation du lobbyiste, du ministère faisant l'objet de lobbying, du sujet et de la période de lobbying (page 11 du mémoire).
- **Bulletins de conseil et d'interprétation (art. 10 de la *Loi*) :**  
L'Association des affaires publiques du Canada est d'avis que, sans nécessairement modifier la *Loi*, il conviendrait d'accorder à la commissaire les ressources suffisantes pour communiquer des décisions anticipées aux lobbyistes demandant des éclaircissements sur divers aspects de la *Loi* et du Code (page 3 du mémoire, 2 février 2012). L'Association considère que la commissaire a le pouvoir légal de diffuser des bulletins de conseil et d'interprétation, mais qu'elle n'a pas les ressources suffisantes pour émettre des décisions anticipées ou des bulletins de conseil en temps opportun.

---

94 Hill+Knowlton Stratégies, mémoire présenté le 16 février 2012, p. 8-9.



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

---

|  |    |
|--|----|
| Recommandation 1 : tous les fonctionnaires occupant un poste de directeur général ou d'un niveau supérieur devraient être considérés comme des titulaires de charge publique désignée et être assujettis à toutes les lois applicables.....  | 14 |
| Recommandation 2 : éliminer le critère de « la partie importante des fonctions » pour les lobbyistes salariés. ....  | 17 |
| Recommandation 3: abolir la distinction entre lobbyistes salariés (personnes morales) et lobbyistes salariés (organisations) .....   | 18 |
| Recommandation 4 : Exiger des lobbyistes salariés qu'ils fournissent une déclaration au même titre que le premier dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation. ....   | 19 |
| Recommandation 5 : Veiller à ce que les déclarations mensuelles de communication énumèrent les noms de tous les lobbyistes salariés ayant participé à des entretiens oraux organisés [en plus du cadre dirigeant responsable de faire des rapports] .....                                      | 20 |
| Recommandation 6 : Inclure dans les déclarations concernant les lobbyistes salariés les membres de conseils d'administration (directeurs d'entreprises et d'associations), les partenaires et les propriétaires uniques.....   | 22 |
| Recommandation 7 : Interdire de manière explicite la réception de cadeaux de lobbyistes. ....  | 23 |
| Recommandation 8 : Interdire à une personne ou à une entité de faire du lobbying auprès du gouvernement sur un sujet donné, si la personne ou l'entité fournit à un titulaire de charge publique sur le même sujet.....  | 24 |
| Recommandation 9 : Conserver l'interdiction de cinq ans, et confier à une autorité unique l'interprétation et l'administration des restrictions applicables après la cessation d'emploi des titulaires de charge publique. ....  | 25 |
| Recommandation 10 : Enchâsser le processus d'examen administratif dans la <i>Loi</i> . ....  | 27 |
| Recommandation 11 : Habilitier la commissaire au lobbying à imposer des sanctions pécuniaires administratives. Envisager d'imposer des interdictions temporaires pour les infractions à la <i>Loi</i> (comme le prévoient les lois provinciales de Terre-Neuve-et-Labrador et du Québec). .... | 28 |



# ANNEXE A

## LISTE DES TÉMOINS

| Organisations et individus  | Date       | Réunion |
|---|------------|---------|
| <p><b>Commissariat au lobbying</b><br/>           Bruce Bergen, avocat-conseil<br/>           René Leblanc, commissaire adjoint<br/>           Karen E. Shepherd, commissaire au lobbying</p>   | 2011/12/13 | 18      |
| <p><b>The Capital Hill Group</b><br/>           Joe Jordan, consultant sénior</p>   | 2012/01/31 | 19      |
| <p><b>L'Institut de relations gouvernementales du Canada</b><br/>           Charles King, président<br/>           Jim Patrick, trésorier</p>   | 2012/02/02 | 20      |
| <p><b>Association des affaires publiques du Canada</b><br/>           Stephen Andrews, vice-président<br/>           John Capobianco, président</p>   |            |         |
| <p><b>Bureau du commissaire à l'éthique de l'Alberta</b><br/>           Bradley Odsen, avocat général<br/>           Registre des lobbyistes<br/>           Neil Wilkinson, commissaire à l'éthique<br/>           Registre des lobbyistes</p>                        | 2012/02/07 | 21      |
| <p><b>Bureau du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique</b><br/>           Elizabeth Denham, registraire des lobbyistes de la Colombie-Britannique<br/>           Jay Fedorak, registraire adjoint intérimaire</p> |            |         |
| <p><b>Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario</b><br/>           Lynn Morrison, commissaire à l'intégrité</p>  |            |         |
| <p><b>Commissaire au lobbyisme du Québec</b><br/>           François Casgrain, commissaire au lobbyisme</p>   |            |         |
| <p><b>ARC Publications</b><br/>           John Chenier, rédacteur et éditeur</p>  | 2012/02/09 | 22      |
| <p><b>Démocratie en surveillance</b><br/>           Duff Conacher, membre du conseil<br/>           Président, Réseau d'éthique gouvernementale</p>   |            |         |
| <p><b>Université du Québec à Montréal</b><br/>           Stéphanie Yates, professeure<br/>           Département de communication sociale et publique</p>   |            |         |

| <b>Organisations et individus</b>   | <b>Date</b> | <b>Réunion</b> |
|---|-------------|----------------|
| <p><b>Association du Barreau canadien</b></p> <p>Guy Giorno, membre</p> <p>Jack Hughes, membre</p> <p>Judy Hunter, avocate</p> <p>Législation et réforme du droit</p> <p><b>Université Laval</b></p> <p>Raymond Hudon, professeur</p> <p>Département de science politique</p>   | 2012/02/14  | 23             |
| <p><b>Hill + Knowlton Stratégies</b></p> <p>Michael Coates, président et chef de la direction</p> <p>Elizabeth Roscoe, vice-présidente principale et chef de pratique</p> <p>Affaires publiques</p> <p><b>Commissariat au lobbying</b></p> <p>Bruce Bergen, avocat-conseil</p> <p>René Leblanc, commissaire adjoint</p> <p>Karen E. Shepherd, commissaire au lobbying</p>   | 2012/02/16  | 24             |
| <p><b>Chambre des communes</b></p> <p>Andrew Saxton, secrétaire parlementaire du président du conseil du trésor et pour la diversification de l'économie de l'ouest canadien</p> <p><b>Secrétariat du Conseil du Trésor</b></p> <p>David Dollar, directeur, initiatives stratégiques</p> <p>Politique stratégique</p> <p>Roger Scott-Douglas, secrétaire adjoint</p> <p>Priorités et planification</p> <p>Janice Young, conseillère principale</p> <p>Politique stratégique</p> | 2012/03/01  | 26             |

# **ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES**

---

## **Organisations et individus**

---

**Association des affaires publiques du Canada**

**Association du Barreau canadien**

**Bureau du directeur des lobbyistes de la Colombie-Britannique**

**Commissaire au lobbyisme du Québec**

**Commissariat au lobbying**

**Démocratie en surveillance**

**Hill + Knowlton Stratégies**

**L'Institut de relations gouvernementales du Canada**

**Producteurs laitiers du Canada**

**Société canadienne des directeurs d'association**

**Université Laval**

**Université du Québec à Montréal**



# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([séances n<sup>os</sup> 18 à 27, 30, 32 et 35](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Pierre-Luc Dusseault, député



## **Rapport supplémentaire du Nouveau Parti démocratique sur l'examen législatif de la *Loi sur le lobbying* par le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique**

Bien que le NPD appuie les recommandations globales du rapport du Comité, il estime que le gouvernement n'a pas examiné certains aspects importants de la réforme du lobbying. De plus, durant l'étude, la liste de témoins a été limitée à un point tel que Guy Giorno, un ex-chef du personnel du premier ministre, a déclaré qu'elle était « truffée de lobbyistes-conseils qui ont un point de vue manquant d'objectivité<sup>1</sup> ». Par-dessus tout, les députés ministériels se sont opposés à ce que la GRC compare devant le comité. Ce qui a laissé un grand vide sur le plan de la compréhension et de l'examen de la suffisance des mesures d'exécution de la *Loi sur le lobbying* actuellement en vigueur. Nous sommes d'avis qu'un examen approfondi et des consultations publiques doivent toujours avoir lieu afin que nous puissions renforcer correctement la *Loi*.

Les néo-démocrates défendent le droit des Canadiens d'avoir un accès libre et ouvert à leurs élus. Cependant, nous avons été témoins de trop d'exemples d'initiés qui ont profité des échappatoires de la *Loi sur le lobbying* pour obtenir un accès spécial aux organes du pouvoir.

Le Nouveau Parti démocratique fait donc les recommandations supplémentaires suivantes :

### **Le commissaire au lobbying doit être habilité à poursuivre des enquêtes confiées à la GRC.**

Aux termes de la *Loi* en vigueur, le commissaire au lobbying doit céder à la GRC la responsabilité d'enquêter sur des infractions graves à la *Loi* et ne peut donc pas donner suite à son enquête tant qu'elle est sous la responsabilité de la GRC. Or, la GRC n'a

---

1 M. Guy Giorno, Association du Barreau canadien, Témoignages, séance n<sup>o</sup> 23, 1<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 14 février 2012, 1240.

jamais porté d'accusations dans aucune des enquêtes qui lui ont été renvoyées.

Nous croyons que l'inaction de la GRC crée l'impression erronée qu'aucune infraction à la *Loi* ne se produit.

Nous trouvons très inquiétant que les députés conservateurs membres du comité aient fait obstruction aux tentatives d'entendre le témoignage de la GRC au sujet de son interprétation de la *Loi sur le lobbying* et du fait qu'elle n'a pas donné suite à toutes les affaires qui lui ont été renvoyées.

**Les lobbyistes-consultants doivent divulguer le nom de leurs clients de lobbying dans leurs rapports de communication mensuels, et non le nom de l'entreprise qui les emploie.**

Nous souscrivons à la recommandation de la commissaire au lobbying d'accroître la transparence quant à savoir qui paie le lobbyiste. La commissaire a expliqué au comité que la « *loi exige donc qu'ils inscrivent leur client, la personne qui en profite. Au départ, certains inscrivaient la firme de lobbying, mais ce n'est pas la firme de lobbying qui est le client ultime de la démarche; c'est l'entreprise gazière ou autre qui a embauché la firme de lobbying [...] je suggère que cette exigence soit incluse<sup>2</sup> ».*

**Ajouter des dispositions accordant l'immunité au commissaire au lobbying et à ses délégués, comme celles qu'on trouve aux articles 18.1 et 2 de la *Loi sur le gouverneur général* et dans d'autres lois.**

La capacité de mener une enquête impartiale sans crainte de représailles judiciaires est essentielle pour protéger le commissaire au lobbying et son personnel. Les commissaires d'autres gouvernements fédéraux et provinciaux jouissent d'une telle protection. Par exemple, le commissaire au lobbying du Québec est protégé par la *Loi*

---

2 Karen Shepherd, commissaire au lobbying, Témoignages, séance n<sup>o</sup> 18, 1<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 13 décembre 2011, 0945.

*sur les commissions d'enquête (chapitre C-37).*

La commissaire a déclaré « *que la loi devrait être modifiée de manière à inclure des dispositions offrant à la commissaire, ou toute personne agissant en son nom, un certain degré d'immunité contre les poursuites criminelles ou civiles, telles les poursuites pour diffamation<sup>3</sup>* ».

Bruce Bergen, avocat principal, Commissariat au lobbying, a déclaré : « *Nous avons constaté que dans l'ensemble des textes de loi — la Loi sur le vérificateur général, la Loi sur les conflits d'intérêts, la Loi sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur l'accès à l'information, etc. — il y avait une disposition sur l'immunité, chose que passait sous silence la Loi sur le lobbying<sup>4</sup>* ».

**Le commissaire au lobbying doit conserver le mandat officiel de sensibiliser les lobbyistes, les titulaires de charge publique et le public au sujet de la réglementation en matière de lobbying au Canada.**

Les néo-démocrates appuient la recommandation de la commissaire de maintenir dans la *Loi* le mandat explicite de sensibilisation.

Dans son récent rapport, la commissaire a souligné que le travail d'information avait accru le degré de sensibilisation, ce qui s'est traduit par plus d'inscriptions et la divulgation volontaire d'infractions possibles à la *Loi*.

---

3 Karen Shepherd, commissaire au lobbying, Témoignages, séance n<sup>o</sup> 18, 1<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 13 décembre 2011, 0850.

4 M. Bruce Bergen, avocat principal, Bureau du commissaire au lobbying, Témoignages, séance n<sup>o</sup> 18, 1<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 13 décembre 2011, 1000.

La commissaire a témoigné que « *selon moi, l'éducation est la clé assurant l'observation. La seule façon de se conformer à la Loi est de savoir quelles sont les règles et les responsabilités.*<sup>5</sup> »

Partageant les mêmes préoccupations, Jim Patrick, de l'Institut de relations gouvernementales du Canada (IRGC), a recommandé au Comité que « *les attributions du commissaire relatives à l'éducation des titulaires d'une charge publique soient plus détaillées*<sup>6</sup> ».

**Une liste de tous les titulaires d'une charge publique désignée doit être maintenue en ligne par le Bureau du commissaire au lobbying afin d'éviter toute confusion.**

L'association des producteurs laitiers de l'Ontario a recommandé qu'une liste de titulaires d'une charge publique désignée soit affichée sur le site Web du Bureau du commissaire au lobbying. Une telle liste assurerait la clarté et améliorerait le respect de la *Loi* en aidant les organismes à déterminer quelles personnes-ressources ils doivent divulguer.

Cela contribuerait à l'observation et outillerait mieux les lobbyistes pour se conformer à la *Loi*.

---

5 Karen Shepherd, commissaire au lobbying, Témoignages, séance n° 35, 1<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>e</sup> mai 2012, 1205.

6 M. Jim Patrick, trésorier, Institut de relations gouvernementales du Canada, Témoignages, séance n° 20, 1<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 2 février 2012, 1105.