



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**LA TRANSPARENCE À L'ÈRE DE L'INFORMATION :
LA LOI SUR L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES
AU XXI^e SIÈCLE**

**Comité permanent de
l'industrie, des sciences et de la technologie**

**Susan Whelan, députée
Présidente**

Juin 2001

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**LA TRANSPARENCE À L'ÈRE DE L'INFORMATION :
LA LOI SUR L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES
AU XXI^e SIÈCLE**

**Comité permanent de
l'industrie, des sciences et de la technologie**

**Susan Whelan, députée
Présidente**

Juin 2001

COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

PRÉSIDENTE

Susan Whelan

VICE-PRÉSIDENTS

Walt Lastewka
Charlie Penson

MEMBRES

Reg Alcock	Marlene Jennings
Mauril Bélanger	Preston Manning
Pierre Brien	Dan McTeague
Scott Brison	James Rajotte
John Cannis	Andy Savoy
Beverly Desjarlais	Paddy Torsney
Jocelyne Girard-Bujold	

GREFFIER DU COMITÉ

Richard Dupuis

PERSONNEL DE RECHERCHE

Service de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement

Geoffrey P. Kieley

LE COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie a procédé à l'examen statutaire de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Après avoir tenu des audiences, le Comité présente le rapport qui suit à la Chambre des communes :

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE	1
INTRODUCTION	5
1. Envergure de l'étude	5
2. Évaluation des recommandations	6
3. Vue d'ensemble du système	6
4. Thèmes de réflexion	8
CHAPITRE 1 — LE REGISTRE — OBSERVATION ET EXÉCUTION	11
1. Observation et exécution	11
a) Le rôle du conseiller en éthique	11
b) Problèmes d'interprétation	14
c) Délai de prescription de deux ans pour les poursuites par voie de procédure sommaire	16
CHAPITRE 2 — L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES — ENREGISTREMENT ET MISE À JOUR	18
1. Assimiler les lobbyistes « d'entreprise » aux lobbyistes « d'organisation »	23
2. Enregistrement « qualitatif »	23
3. Colmater les brèches	24
4. Anti-échappatoire	25
5. Mise à jour des déclarations	26
6. Sanctions	27
CHAPITRE 3 — DIVULGATION ET TRANSPARENCE	31
1. Un système de double divulgation	33
2. Déclaration des contacts individuels	34
3. Divulgation de la part des organisations	37
4. Divulgation des dépenses	39
5. Divulgation des honoraires	41

6. Honoraires conditionnels	42
7. Déduction fiscale des honoraires de lobbying	42
8. Confidentialité procureur-client	43
CHAPITRE 4 — LE CONFLIT D'INTÉRÊTS ET L'ACCÈS AU GOUVERNEMENT ...	49
1. Le cloisonnement	50
2. La prévention du conflit	52
3. La période de restriction	55
4. L'intégrité et l'accès au gouvernement	57
CHAPITRE 5 — L'ÉLABORATION DES POLITIQUES À L'ÈRE DE L'INFORMATION — LOBBYING, ACCÈS ET INTERNET	61
1. Le pouvoir de l'Internet	61
2. Un défi pour les gouvernements	63
3. Sensibilisation du public	63
4. Le rôle des parlementaires	65
CONCLUSION	69
LISTE DES RECOMMANDATIONS	71
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	77
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	79
OPINION DISSIDENTE : BLOC QUÉBÉCOIS	81
PROCÈS-VERBAL	85

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE

En mars 2001, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes a entrepris l'examen de l'administration et du fonctionnement, après quatre ans, de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Le Comité a abordé ses audiences dans l'optique d'un mandat large, en laissant les préoccupations se dégager de la discussion elle-même. Bien que le ministre lui ait demandé de se pencher sur quelques éléments particuliers, le Comité ne s'est pas limité à ceux-ci, mais a entendu des témoignages sur tout un éventail de dossiers. Ayant pour tâche de déterminer si le système d'enregistrement des lobbyistes fonctionne bien, il a traité la question dans le contexte des quatre principes énoncés dans le préambule de la Loi :

- l'intérêt public présenté par la liberté d'accès aux institutions de l'État;
- la légitimité du lobbying auprès des titulaires d'une charge publique;
- l'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ses institutions;
- le fait que l'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à cette liberté d'accès.

Il s'agissait donc pour le Comité de déterminer si, sur le plan concret, la *Loi* ménage un juste équilibre entre ces quatre principes? Notre enquête nous a souvent menés bien au-delà de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, notamment du côté de l'éthique au sein du gouvernement et des conflits d'intérêts, du financement des élections, de la nature réelle de l'influence et, ce qui importe peut-être le plus, de la transparence.

Mais qu'est-ce que la « transparence »? Le terme désigne maintes choses différentes dans le contexte du gouvernement moderne : il signifie que le processus décisionnel du gouvernement doit être compris par les gens, leur être accessible et leur donner voix au chapitre, c'est-à-dire leur permettre de s'exprimer au sujet des lois qui régissent et influencent leur vie. En outre, la transparence veut dire que le public devrait pouvoir déterminer exactement qui parle au gouvernement, et à quel sujet. Ainsi, comprendre la transparence équivaut à ne pas limiter le débat à la quantité d'information que les lobbyistes devraient être obligés de divulguer, même si cette discussion doit bien entendu avoir lieu. Il importe que le public sache ce qui se passe au gouvernement. Mais il importe encore davantage d'examiner la manière dont nous pouvons faire en sorte que tous les Canadiens — pas seulement ceux qui travaillent dans un rayon d'un kilomètre de la Colline du Parlement — puissent contribuer véritablement au processus par lequel ils sont gouvernés.

L'un des éléments les plus importants à se dégager de nos échanges est peut-être la mesure dans laquelle Internet fait évoluer l'élaboration des politiques et les modes de communication avec le gouvernement. Évidemment, les députés reçoivent déjà beaucoup plus de courrier de leurs électeurs par la voie électronique. Par ailleurs, le Comité a appris qu'à l'heure actuelle, au moins un ministère offre dans son site Web un portail de « consultations » — grâce à leur souris d'ordinateur, les citoyens peuvent maintenant communiquer leur point de vue, et pas seulement à leur député. Pour la première fois, et même s'il en est seulement aux étapes initiales de son développement, Internet offre la possibilité d'observer clairement les rouages internes de l'administration et d'intervenir : des sites Web fournissent des listes détaillées des employés d'un ministère et indiquent leurs responsabilités, numéro de téléphone et adresse électronique; les sites Web des ministères contiennent des liens vers des textes de loi, des règlements, des lignes directrices, des manuels de politiques et même des documents de travail. Ce ne sont là que quelques exemples du degré de transparence qui peut être possible. La croissance d'Internet va modifier la façon dont les gouvernements prennent leurs décisions, et les répercussions de ce changement seront encore plus fortes au cours des prochaines années. Les députés et les responsables des ministères peuvent donc s'attendre à des contributions beaucoup plus directes et individuelles au processus d'élaboration des politiques.

En un sens, il est impossible de parler du système d'enregistrement des lobbyistes sans examiner le rôle d'Internet. D'abord, il saute aux yeux que l'enregistrement lui-même a lieu au moyen d'Internet. Les lobbyistes s'enregistrent et mettent à jour leurs déclarations par voie électronique. Le registre est entièrement consultable et permet à quiconque de trouver en quelques clics qui s'entretient avec le gouvernement, et à quel sujet. De même, Internet permet de savoir rapidement si des lobbyistes ne font pas les déclarations nécessaires.

La majorité des témoins ont exprimé l'avis que le système fonctionne bien. Pour bien comprendre ce qu'il en est, il convient sans doute d'examiner les renseignements fournis par le système et ce qu'ils révèlent des discussions qui ont lieu entre les lobbyistes et le gouvernement, des points de vue exprimés et de la nature de l'information échangée. On peut dire qu'il y a dans les quatre principes une reconnaissance implicite du rôle critique de l'information dans l'élaboration des politiques. L'information est l'apport le plus précieux à ce processus, et l'obtention de renseignements exacts et à jour constitue toujours une priorité pour les législateurs et les artisans des politiques. Cette information est communiquée par les parties prenantes, des gens ou des entreprises qui ont un intérêt dans les résultats du processus; des gens suffisamment préoccupés pour faire l'effort de s'exprimer et de s'assurer que leurs voix sont entendues. C'est ce que font chaque année des milliers de Canadiens, en réalité, lorsqu'ils écrivent à leur député. En outre, des particuliers et des entreprises peuvent conjuguer leurs énergies au sein de groupes de défense de l'intérêt public ou d'associations commerciales ou industrielles afin d'examiner des dossiers et de discuter avec le gouvernement — c'est-à-dire faire du lobbying — d'une voix forte et unifiée.

On dépeint souvent le lobbying comme étant la chasse gardée de « lobbyistes puissants et influents », qui utilisent leurs « contacts » pour conclure des « marchés secrets ». Cette description est par trop simpliste. Dans une très large mesure, les décisions du gouvernement — et, partant, les efforts de lobbying — concernent non pas les législateurs ou la législation, pas même les ministres de l'État. La plupart des activités de lobbying se déroulent plutôt à un « échelon inférieur » et visent plusieurs niveaux de gouvernement.

Un autre facteur important dont il a été question est la mesure dans laquelle la prise de décisions par le gouvernement et le rôle des lobbyistes ont changé depuis l'adoption de la Loi en 1989, et depuis les modifications majeures de 1995. On a conçu la *Loi* comme un antidote aux scandales liés à des conflits d'intérêts et au trafic d'influence qui ont accablé les gouvernements précédents. La solution n'était pas de réglementer le lobbying — qui demeure une activité valable et légitime —, mais plutôt de rendre le système transparent en exigeant des particuliers et des groupes qu'ils divulguent leurs activités de lobbying. À ce chapitre, on s'entend généralement pour dire que la *Loi* a donné de bons résultats : elle pourvoit exactement au genre de transparence envisagé au moment de son adoption, c'est-à-dire que les lobbyistes déclarent effectivement leurs activités. Aujourd'hui, en consultant le registre, on peut découvrir qui fait du lobbying auprès de quel ministère, et de quoi on discute exactement. Pourquoi est-il important de le savoir? Simplement parce qu'en sachant qui communique avec le gouvernement, le public (et, bien entendu, les autres lobbyistes) peut avoir une très bonne idée de l'information transmise et des options de politiques à l'étude. En fin de compte, le registre rend possible une véritable pluralité de vues sans un mécanisme de conformité trop onéreux.

L'observation de la Loi est une autre question à laquelle le Comité s'est arrêté. La *Loi* est-elle respectée? Des améliorations sont-elles possibles? Au moment d'évaluer les nombreuses recommandations mises de l'avant, le Comité a gardé à l'esprit l'importance d'établir un équilibre entre deux objectifs importants : d'abord, veiller à ce que la *Loi* exige la divulgation d'une quantité de renseignements suffisante pour assurer la transparence, mais, en même temps, ne pas exiger des renseignements uniquement parce qu'ils existent, au cas où ils « pourraient » indiquer quelque chose. La quantité n'est pas nécessairement avantageuse, l'important étant d'obtenir la bonne information. Réclamer davantage d'information ferait grimper les coûts du système — pour le gouvernement, le coût de la collecte, de l'examen et de la confirmation des renseignements; pour ceux qui les déclarent, le coût administratif que cela suppose. La difficulté est de trouver le degré de divulgation permettant d'uniformiser les règles du jeu, c'est-à-dire de faire en sorte que tous les Canadiens aient accès au processus décisionnel.

1. Envergure de l'étude

Le présent rapport donne les constatations détaillées de l'examen, après quatre ans, de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (ci-après appelée la LEL ou la Loi) effectué par le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes.

La LEL établit les obligations légales concernant l'enregistrement des lobbyistes. Elle prescrit également les peines ainsi que les modalités régissant les enquêtes et les poursuites en cas d'infraction. Elle prévoit en outre la nomination d'un directeur de l'enregistrement des lobbyistes pour administrer le système ainsi que d'un représentant pour faire enquête lorsqu'il y a des motifs de croire que quelqu'un a contrevenu au *Code de déontologie des lobbyistes* (ci-après le Code des lobbyistes). Ce représentant est le conseiller en éthique. Son rôle à ce titre est distinct de celui qu'il assume en tant que conseiller en éthique relativement à l'application du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (ci-après appelé le Code régissant les conflits d'intérêts) et les présumées infractions. Le rôle du conseiller en éthique aux termes de la LEL s'inscrit parfaitement dans le cadre de l'étude, et le Comité a entendu un nombre considérable de témoignages et de recommandations sur des questions liées à ce rôle : le processus de nomination du conseiller en éthique et les solutions de rechange ainsi que la création d'un code de conflit d'intérêts pour les députés. Conscient que certaines questions débattues ne relevaient pas de la LEL, le Comité n'a pas repris dans ses recommandations les points soulevés durant ces discussions.

2. Évaluation des recommandations

Lors de l'évaluation des propositions mises de l'avant par les témoins, le Comité s'est d'abord posé la question de savoir si elles relevaient effectivement de la LEL. Des questions comme la période de restriction d'après-mandat, durant laquelle il est interdit à certains titulaires de charge publique de faire du lobbying, dépassaient la portée de notre étude puisqu'elles sont traitées dans le Code régissant les conflits d'intérêts. C'est pour cette même raison que nulle part dans le présent rapport n'est-il question de créer un code de conflit d'intérêts pour les parlementaires, ce qui ne signifie pas pour autant que ce ne serait pas souhaitable, mais le sujet déborde clairement le cadre de l'étude.

Qu'à cela ne tienne, le Comité a entendu des témoignages précieux au sujet du fonctionnement du système actuel, et plusieurs recommandations lui ont été faites quant aux améliorations possibles. Mais selon quels principes ces recommandations doivent-elles être évaluées? En énonçant clairement certains principes dans le

préambule de la LEL, le législateur a reconnu l'importance de la liberté d'accès aux institutions de l'État dans l'intérêt public et la légitimité des activités de lobbying auprès des titulaires de charge publique. En vertu de ces principes, les titulaires de charge publique et la population doivent avoir la possibilité de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions sans qu'il soit fait obstacle à la liberté d'accès à ces mêmes institutions.

Le Comité a donc tenté d'évaluer les recommandations en essayant de respecter l'équilibre qui doit exister entre les quatre grands objectifs de la Loi. C'est dans cette optique qu'il a étudié attentivement les demandes en faveur d'une plus grande divulgation (par exemple, la divulgation des honoraires ou des sommes dépensées dans le cadre de campagnes de lobbying) en gardant à l'esprit la question importante de savoir si une plus grande divulgation assurerait dans les faits une plus grande transparence ou, au contraire, entraînerait simplement une augmentation des coûts d'administration et d'observation sans offrir les avantages correspondants.

3. Vue d'ensemble du système

Aux fins de la Loi, les lobbyistes sont définis comme étant des personnes qui, moyennant rémunération, communiquent avec des titulaires de charge publique fédérale afin de tenter de les influencer. La Loi les oblige à s'enregistrer et à divulguer certains renseignements. Ces renseignements sont rendus publics au moyen d'un registre informatisé. La Loi prévoit trois types de lobbyistes :

- le *lobbyiste-conseil*, soit la personne qui fait du lobbying au nom d'un client;
- le *lobbyiste salarié*, soit un employé d'une personne morale, dont une partie importante des fonctions (20 p. 100) est consacrée au lobbying au nom de l'employeur;
- le *lobbyiste pour le compte d'une organisation*, soit le premier dirigeant d'une organisation à but non lucratif si au moins un employé fait du lobbying et si le total des fonctions exercées par tous les employés représente une partie importante (20 p. 100) de celles d'un seul employé.

La Loi oblige les lobbyistes à fournir certains renseignements dans une déclaration et à aviser le directeur de tout changement des renseignements contenus dans la déclaration, notamment la fin de leurs activités de lobbying. Les renseignements à fournir devant suivre la forme réglementaire, les formulaires et les règles constituent une partie intégrante de l'administration de la Loi. L'utilisation de listes de contrôle et d'énoncés généraux facilite la collecte des renseignements.

La Loi n'englobe pas tous les lobbyistes ou toutes les activités de lobbying, car seules les personnes qui font du lobbying contre rémunération doivent s'enregistrer. Elle s'applique uniquement aux personnes qui tentent directement d'influencer les décisions du gouvernement. Les lobbyistes sont donc tenus de s'enregistrer seulement s'ils ont eu

une forme de contact ou de communication direct avec un titulaire de charge publique. La Loi n'entend divulguer que les démarches en vue d'exercer une influence, non pas réglementer les lobbyistes ou la façon dont le lobbying est exercé.

Outre la Loi, il existe un *Code de déontologie des lobbyistes* auquel doivent se conformer tous les lobbyistes qui communiquent avec des titulaires de charge publique fédérale. Le Code des lobbyistes est la contrepartie des obligations qui incombent aux titulaires de charge publique fédérale dans leurs interactions avec la population et les lobbyistes. Le Canada a été le premier État à assortir ses règles de divulgation d'un code de déontologie. L'obligation de se conformer au Code incombe au lobbyiste-conseil, au lobbyiste salarié et au premier dirigeant de l'organisation qui exerce les activités de lobbying.

Le Code des lobbyistes débute par un préambule énonçant sa raison d'être et le contexte. Viennent ensuite une série de principes, qui sont à leur tour suivis de règles précises. Les principes établissent le cadre permettant d'atteindre les buts et objectifs, mais non les normes précises. Le Code des lobbyistes énonce de façon détaillée la procédure à suivre dans certaines situations.

Le conseiller en éthique est chargé d'enquêter sur les infractions au Code des lobbyistes. Il est habilité à intervenir en cas de présumée infraction aux règles. S'il a des motifs raisonnables de croire que le Code des lobbyistes a été enfreint, il doit faire enquête et produire un rapport, qui est déposé au Parlement. Toutefois, la Loi ne prévoit aucune sanction et ne précise pas non plus la suite que doit donner le Parlement au rapport faisant état d'une infraction.

Un directeur, désigné par le registraire général du Canada (soit le ministre de l'Industrie), est chargé d'appliquer les dispositions de la Loi relatives à la divulgation des renseignements et de tenir un registre public. Le directeur est à la tête de la Direction de l'enregistrement des lobbyistes. En vertu de la Loi, il n'est pas habilité à faire enquête; les questions nécessitant une enquête sont confiées à la GRC. Le personnel de la Direction vérifie si tous les formulaires ont été bien remplis et si les renseignements sont clairs. S'il y a des contradictions ou des omissions évidentes, il demande aux lobbyistes d'apporter les corrections ou de fournir des précisions. Le directeur peut vérifier les renseignements et demander des éclaircissements aux lobbyistes. La Loi l'autorise également à publier des bulletins d'interprétation et à fournir des avis afin d'éclaircir certains points concernant les modalités d'enregistrement. Elle l'habilite à imposer des peines à quiconque commet une infraction ou fournit des renseignements faux ou trompeurs. Les poursuites par voie de procédure sommaire doivent être engagées tout au plus deux ans après la présumée infraction. Les infractions graves donnent lieu à des poursuites par voie de mise en accusation, pour lesquelles il n'existe pas de prescription.

Afin de faciliter l'enregistrement des lobbyistes et de permettre à la population d'avoir largement accès aux renseignements les concernant, l'enregistrement électronique et la consultation des données peuvent se faire sans frais sur le site Internet d'Industrie Canada.

4. Thèmes de réflexion

Le Comité a tenu ses audiences entre mars et mai 2001. Beaucoup de points soulevés durant les discussions portaient sur de nombreux aspects du processus de développement des politiques de l'État. Le Comité a entendu les témoins sans idées préconçues. Par ailleurs, plusieurs lui avaient été proposés avant les audiences :

- La directive actuelle, qui est quantitative puisqu'elle exige l'enregistrement lorsque les activités de lobbying représentent au moins 20 p. 100 des fonctions d'un employé, devrait-elle aussi avoir un sens qualitatif; en d'autres termes, devrait-on aussi exiger l'enregistrement lorsque le lobbying peut avoir une incidence ou des répercussions importantes sur l'atteinte des buts et objectifs de l'entreprise?
- Confidentialité et conflit d'intérêts : une entreprise peut-elle conseiller un ministère si elle représente également un client du secteur privé ayant des intérêts dans le même ministère?
- Est-il souhaitable d'appliquer aux lobbyistes salariés les règles applicables aux lobbyistes pour le compte d'une organisation? La Loi fait une distinction entre les « personnes morales » et les « organisations », soit les associations, chambres de commerce, associations syndicales, sociétés philanthropiques, coalitions, etc. Dans les deux cas, les exigences d'enregistrement sont substantiellement différentes : l'élément déclencheur dans le cas des lobbyistes salariés ou des lobbyistes pour le compte d'une organisation est le même, soit une « partie importante » des fonctions (20 p. 100). Les lobbyistes salariés doivent s'enregistrer personnellement s'ils consacrent au moins 20 p. 100 de leur temps à des activités de lobbying. Une personne morale peut donc être tenue d'enregistrer plusieurs employés ou aucun (p. ex. si aucun employé ne consacre plus de 20 p. 100 de son temps à des activités de lobbying). Par ailleurs, l'enregistrement des lobbyistes pour le compte d'une organisation n'est obligatoire que si le *total* des fonctions exercées par tous les employés représente une partie importante (20 p. 100) de celles d'un seul employé. Si c'est le cas, s'enclenchent à ce moment-là une série d'obligations pour l'organisation car la déclaration doit résumer ses principaux objectifs et contenir la liste de tous les employés exerçant des activités de lobbying, peu importe le temps qu'ils y consacrent. Le Comité doit examiner la question de savoir s'il est souhaitable d'appliquer aux lobbyistes salariés les obligations applicables aux lobbyistes pour le compte d'une organisation.
- L'étude a également porté sur des questions touchant les lobbyistes-conseils. Actuellement, la LEL exige qu'un lobbyiste-conseil informe le directeur dans les 30 jours de tout changement de sa déclaration, y compris de la fin d'une activité de lobbying. Ce point est parfois oublié. Le ministre a demandé au Comité d'étudier s'il

était souhaitable de modifier la Loi en ajoutant une disposition intimant les lobbyistes-conseils à confirmer une fois l'an (ou tous les six mois) leurs activités de lobbying pour s'assurer que les renseignements consignés au registre demeurent à jour.

- Une autre question sur laquelle le Comité a été invité à se pencher concerne les dispositions d'exécution, plus particulièrement si la disposition exigeant que les poursuites par voie de procédure sommaire soient engagées tout au plus deux ans après une présumée infraction est suffisante. Le ministre, dans sa lettre au Comité, a indiqué qu'il n'avait aucune raison de croire que cette période posait des difficultés, mais qu'il serait opportun de profiter de l'étude entreprise par le Comité pour examiner la question ainsi que d'autres aspects de l'application de la Loi.

Le Comité remercie chaleureusement les nombreux témoins qui ont contribué à l'étude.

CHAPITRE 1

LE REGISTRE — OBSERVATION ET EXÉCUTION

Dans l'ensemble, [...] nous constatons que la Loi est très bien respectée. Les lobbyistes s'enregistrent. [Diane Champagne-Paul, 19:09:25]

Il existe une abondante preuve circonstancielle donnant à penser que beaucoup de lobbyistes négligent tout simplement de s'enregistrer. [Aaron Freeman, 8:15:45]

Nous croyons que la plupart des lobbyistes-conseils, des lobbyistes salariés et des lobbyistes pour le compte d'une organisation qui défendent activement les intérêts des sociétés privées sont bel et bien inscrits, conformément à la Loi. Le même constat ne s'applique cependant pas aux lobbyistes rémunérés qui représentent d'autres organismes [...] [Jayson Myers, 7:9:10]

La relation entre l'exécution et l'observation de la Loi est claire : très simplement, les mécanismes d'exécution de la Loi sont conçus pour faire en sorte que les lobbyistes observent la Loi. Ces deux notions sont en quelque sorte en relation inverse : Si l'on observe des problèmes sur le plan de l'observation, on a des raisons de renforcer les mécanismes d'exécution. Quand le taux d'observation est bon, c'est sans doute que les mécanismes d'exécution conviennent.

1. Observation et exécution

Selon la directrice de l'enregistrement des lobbyistes, étaient enregistrés le 16 mars 2001 : 785 lobbyistes-conseils, 301 lobbyistes salariés et 364 dirigeants rémunérés d'organisations sans but lucratif et de groupes de défense d'intérêts, soit des lobbyistes pour le compte d'une organisation. Ces taux d'observation élevés sont attribuables dans une large mesure à la facilité d'accès du système :

Un point important que je tiens aussi à souligner est notre capacité d'utiliser l'Internet afin d'assurer la transparence ainsi que l'efficacité administrative. À ce jour, 98 p.100 des enregistrements sont faits par voie électronique. Le site Strategis, qui est la vitrine d'Industrie Canada sur l'Internet, permet non seulement aux lobbyistes de s'enregistrer sans frais et directement en ligne, mais aussi de rendre le registre complètement accessible au public canadien 24 heures par jour, 7 jours par semaine, permettant ainsi à quiconque de faire des recherches et d'extraire des renseignements sur les lobbyistes. [Diane Champagne-Paul, 5:16:25]

Tout indique que le registre est une ressource très utilisée :

[...] pour la période du 1^{er} avril 2000 au 11 mars 2001, il y a eu 30 033 visites à notre site des lobbyistes et [...] pendant la même période, les utilisateurs ont accédé à environ 167 496 pages, ce qui est quand même un bon nombre pour ce que l'on peut appeler un petit programme. [Diane Champagne-Paul, 5:16:25]

Ces réalisations sont encore plus impressionnantes quant on sait à quel point les ressources budgétaires sont limitées :

Le recours à l'Internet permet également d'utiliser de façon très efficace les ressources limitées que nous avons à notre disposition, car il permet à la Direction de l'enregistrement des lobbyistes d'opérer avec seulement deux personnes et un budget annuel de moins de 200 000 \$. [Diane Champagne-Paul, 5:16:25]

Un des témoins entendus, Démocratie en surveillance, ne trouve pas que le registre est efficace et a dit au Comité qu'il existait « une abondante preuve circonstancielle donnant à penser que beaucoup de lobbyistes négligent tout simplement de s'enregistrer ». [Aaron Freeman, 8:15:45] Cependant, Démocratie en surveillance n'avait rien à offrir à l'appui de ses assertions et le fait demeure que des « preuves circonstancielle », même nombreuses, ne peuvent pas être considérées comme probantes.

En outre, ces « preuves circonstancielle » ne permettent pas de déterminer si seulement certains types de lobbyistes omettent de s'enregistrer ou si c'est le cas de tous les types de lobbyistes, non plus que de savoir si ce comportement tient à une méconnaissance de la Loi ou à une volonté délibérée de se soustraire à celle-ci. Évidemment, si cette remarque vise spécifiquement les lobbyistes salariés représentant les organisations non gouvernementales (ONG), elle est appuyée dans une certaine mesure par une étude réalisée par Manufacturiers et exportateurs du Canada (MEC). Comme l'a affirmé Jayson Myers :

Nous croyons que la plupart des lobbyistes-conseils, des lobbyistes salariés et des lobbyistes pour le compte d'une organisation qui défendent activement les intérêts des sociétés privées sont bel et bien inscrits, conformément à la Loi. Le même constat ne s'applique cependant pas aux lobbyistes rémunérés qui représentent d'autres organismes [...]. [Jayson Myers, 7:09:10]

Pour appuyer ses dires, M. Myers cite les résultats d'une étude réalisée par son organisation dans laquelle on a mesuré les taux d'observation de l'enregistrement à l'occasion des discussions auxquelles MEC a participé durant les deux années précédentes. Ces discussions concernaient l'Organisation mondiale du commerce, l'élaboration des règles de divulgation de la Société pour l'expansion des exportations et le changement climatique et les négociations nationales sur la participation du Canada au protocole de Kyoto. L'étude de MEC a montré que sur les 36 lobbyistes-conseils qui représentaient des associations d'entreprises, 34 étaient enregistrés, les 14 lobbyistes représentant des entreprises étaient tous enregistrés et sur les 28 lobbyistes pour le compte d'une organisation non gouvernementale qui participaient aux consultations, trois seulement étaient dûment enregistrés.

Le Comité n'a pas analysé l'étude de MEC et ne peut donc pas en apprécier les conclusions. Cependant, même si ces conclusions s'avèrent, elles ne traduisent pas nécessairement une volonté délibérée de contrevenir à la Loi. Il est probable que la

plupart des lobbyistes qui ont omis de s'enregistrer ne connaissent pas la Loi ou l'interprètent mal. Dans certains cas au moins, le problème tient peut-être à des ressources ou une expertise limitées ou même à l'isolement.

Il arrive parfois que, en dehors des régions métropolitaines, les gens ne connaissent pas bien les obligations prévues par la Loi. C'est pourquoi nous donnons suite en leur téléphonant pour les informer. En général, les gens s'enregistrent ensuite. [Diane Champagne-Paul, 19:09:30]

Les témoins n'étaient pas tous d'accord avec l'approche retenue, où l'on compte sur les membres du secteur pour signaler les violations possibles de la Loi. John Chenier, éditeur, *Lobby Monitor*, avance :

En ce qui concerne l'application de la Loi, je vous rappelle le témoignage de la directrice de l'enregistrement des lobbyistes devant ce comité le même jour. Selon son témoignage, ceux qui choisissent de ne pas s'inscrire, mais dont les activités sont portées à sa connaissance par le biais de fonctionnaires, n'ont qu'à plaider l'ignorance et à lui soumettre tout simplement une inscription pour échapper aux sanctions. [John Chenier, 14:15:40]

Évidemment, on ne peut pas conclure systématiquement à une volonté de contourner la Loi dans chaque cas d'omission, puisqu'il peut s'agir simplement d'ignorance; dans notre système de justice, les défendeurs ont droit au bénéfice du doute raisonnable. Il reste cependant que toute violation de la Loi, même involontaire, porte atteinte à l'efficacité de celle-ci en l'absence d'un redressement. Le Comité estime néanmoins que ce n'est pas en adoptant des mesures d'exécution plus strictes qu'on remédiera au problème de l'ignorance au sujet des dispositions de la Loi et qu'on a surtout besoin à cet égard de mesures d'information, ce qu'a fait valoir avec éloquence Brian Grainger, un expert-conseil qui a une longue expérience des questions d'éthique commerciale :

Les Américains nous ont prouvé qu'on peut recourir aux tribunaux ad nauseam sans pour autant sortir du pétrin. Nous n'avons rien gagné en allant dans cette direction. Par ailleurs, les principes qui ont été évoqués aujourd'hui — la transparence, la responsabilisation — sont importants. À l'instar de bien d'autres, j'estime qu'à l'heure actuelle, nous devons dépendre du professionnalisme — le terme juste est « intégrité » — des gens appelés à servir [...] je ne pense pas que nous voulions vivre dans un environnement où l'on se fonde uniquement sur l'observance de certaines règles, sans faire appel aux valeurs car à mon avis, cela entraînerait bien des difficultés. [Brian Grainger, 8:16:15]

En conclusion, s'il semble que les exigences d'enregistrement sont dans l'ensemble assez bien respectées, le Comité est d'avis qu'il serait avantageux d'étudier plus à fond la question de l'observation de la Loi et, en conséquence :

Recommandation 1 :

Le Comité recommande que le gouvernement effectue une étude afin de déterminer les taux d'observation de la Loi et les motifs de non-observation de la Loi, le cas échéant.

a) Le rôle du conseiller en éthique

Le conseiller en éthique est chargé de faire enquête sur les violations possibles du Code des lobbyistes, et en cette qualité, il fait rapport au ministre de l'Industrie (et, donc au Comité). C'est à ce titre qu'il a comparu devant le Comité pour parler de son rôle vis-à-vis de l'exécution du Code des lobbyistes.

Le conseiller en éthique tire ses pouvoirs aux termes de la LEL d'un décret pris en vertu de l'article 10.1 de la Loi. Cette disposition autorise le gouverneur en conseil à « désigner un conseiller en éthique pour l'application de la présente Loi ». L'instrument qui confère au conseiller en éthique ses pouvoirs aux termes de la Loi est un décret (C.P. 1996-266, 26 février 1996) :

Sur recommandation du premier ministre et en vertu de l'article 10.1 de la Loi *sur l'enregistrement des lobbyistes*, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de désigner par les présentes M. Howard Wilson, d'Ottawa en Ontario, comme conseiller en éthique.

Le conseiller en éthique est aussi habilité à faire enquête sur les violations présumées du Code des lobbyistes. Les modifications de 1995 qui avaient créé le bureau du conseiller en éthique avaient aussi donné à celui-ci le pouvoir de rédiger un code de déontologie des lobbyistes, lequel est entré en vigueur en mars 1997.

Le conseiller en éthique tient ses pouvoirs en matière de conflits d'intérêts du paragraphe 5(1) du Code régissant les conflits d'intérêts :

Sous la direction générale du greffier du Conseil privé, le conseiller en éthique administre le Code des lobbyistes et applique les mesures d'observation régissant les conflits d'intérêts énoncées dans la présente partie [...]

Le conseiller en éthique a comparu devant le Comité pour parler de son rôle dans le contexte de la Loi *sur l'enregistrement des lobbyistes*, ce qui a suscité un certain débat sur la portée de l'étude du Comité. Certains députés de l'opposition étaient d'avis qu'il était légitime de profiter de sa comparution pour l'interroger sur le premier ministre. Cependant, la majorité des membres du Comité considéraient qu'il comparait clairement au sujet de l'application de la LEL et du Code des lobbyistes et non du Code régissant les conflits d'intérêts. La question a semblé résolue lorsque le Comité et le conseiller en éthique sont convenus de consacrer la première heure d'audience à des questions sur le premier ministre.

Le mandat du Comité concernant l'étude courante provient de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, mais nous n'avons pas considéré que nous étions tenus de nous limiter strictement aux questions liées directement à cette Loi. En fait, un grand nombre de questions ont été abordées durant les audiences, dont certaines concernaient directement la Loi, mais d'autres en étaient relativement éloignées. Par exemple, la discussion est souvent revenue à la question de la période de restriction qui s'applique aux anciens titulaires de charge publique et à la question du financement des campagnes électorales. Le Comité a entendu avec beaucoup d'intérêt les témoignages sur ces questions, mais il est bien conscient que les discussions n'avaient pas toutes un rapport direct avec son étude, ce qui montre combien il était parfois difficile d'en cerner les limites.

Nos discussions sur le conseiller en éthique en particulier illustrent bien ce fait. Le Comité estime que les pouvoirs d'enquête du conseiller en éthique et sa nomination pour les fins de l'application de la Loi sont des sujets qui font clairement partie de son mandat, et il a d'ailleurs entendu des témoignages à ce sujet. Par exemple, le Comité s'est demandé si le conseiller en éthique devrait participer à l'exécution du Code des lobbyistes ou s'il ne vaudrait pas mieux confier cette tâche à une autre personne. Par contre, le Comité admet que certains aspects des responsabilités du conseiller en éthique débordent de la portée de son étude. Par exemple, sa nomination de même que l'enquête qu'il mène aux termes du Code régissant les conflits d'intérêts intéressent certes les députés de l'opposition et certains Canadiens, mais outrepassent le mandat du Comité.

Après réflexion, force est de conclure que la controverse sur la portée du mandat du Comité tient au fait que le conseiller en éthique occupe deux postes assortis de responsabilités très différentes en matière de reddition de comptes. En sa qualité d'enquêteur relativement à l'exécution du Code des lobbyistes, il fait rapport au ministre de l'Industrie (et au Comité) sur les contraventions au Code des lobbyistes. En sa qualité de conseiller en éthique, il conseille sur les violations éventuelles du Code régissant les conflits d'intérêts. La confusion est exacerbée par le fait que les deux attributions du conseiller en éthique, bien que de nature très différente, portent le même titre, à savoir celui de conseiller en éthique. C'est cependant un détail qui pourrait facilement être réglé en lui donnant (ou à une autre personne) un titre différent, par exemple celui de conseiller en matière d'enregistrement des lobbyistes.

Si les modifications de 1995 ont donné au conseiller en éthique le pouvoir de rédiger le *Code de déontologie des lobbyistes*, cela veut-il dire pour autant qu'il doit faire office d'enquêteur aux termes du Code? Il n'existe pas de raison probante de lui confier les deux fonctions, et il semble en fait qu'elles contribuent au malentendu sur ses rôles et responsabilités en matière de reddition de comptes.

Au moment où la Loi avait été modifiée, le Parlement estimait que les pouvoirs d'enquête du conseiller en éthique, du fait qu'ils étaient très semblables à ceux d'un juge d'une cour fédérale, devraient être exercés par un haut fonctionnaire.

En 1995, [...] la première tâche qui m'a été confiée consistait à élaborer un code. Mais cela devait bel et bien être un code. Je l'ai fait après une consultation poussée et cela s'inscrit maintenant dans le régime. On a toutefois estimé qu'il fallait aussi des pouvoirs d'enquête très étendus, et ces pouvoirs m'ont été confiés. [Howard Wilson, 5:17:15]

Comme c'est le conseiller en éthique qui avait rédigé le Code des lobbyistes, on a trouvé logique et pratique de lui confier l'enquête des violations et la préparation des rapports, davantage pour des raisons administratives que des exigences administratives, semble-t-il. On peut maintenant se demander s'il était bien avisé de confier ensuite ce pouvoir au conseiller en éthique. Le lobbying est une question qui concerne tous les députés, et pas seulement le premier ministre, son Cabinet et les députés du parti au pouvoir. Ne vaudrait-il pas mieux confier l'application du Code des lobbyistes à un haut fonctionnaire qui ferait rapport au Parlement? C'est une idée que les témoins ont été presque unanimes à appuyer. Le Comité souscrit à cette proposition. Cependant, il est important de souligner qu'elle n'empêche en rien le premier ministre de nommer un conseiller en éthique pour conseiller son gouvernement. En fait, n'importe quel parti peut en faire autant.

Le fait de retirer au conseiller en éthique la responsabilité de voir à l'exécution de la Loi aurait deux avantages : on éliminerait les malentendus causés par ses deux responsabilités différentes en matière de reddition de comptes et il aurait plus de temps à consacrer à ses fonctions relativement au Code lobbyistes régissant les conflits d'intérêts. Évidemment, le système a évolué de telle manière qu'il y a une grande interdépendance administrative entre la Direction de l'enregistrement des lobbyistes et le Bureau du conseiller en éthique, mais il n'est pas évident que cet arrangement est avantageux et, comme les audiences l'ont montré, il peut susciter des malentendus considérables sur le rôle du conseiller en éthique dans le contexte du système de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Cette ambiguïté pourrait être résolue par la création d'un nouveau bureau qui serait chargé de faire enquête sur les infractions au Code des lobbyistes.

En conséquence, pour les motifs énoncés ci-dessus :

Recommandation 2 :

Le Comité recommande que la Loi soit modifiée afin d'y prévoir la création d'un nouveau bureau qui aurait compétence exclusive quant aux enquêtes sur les violations présumées du *Code de déontologie des lobbyistes* et ferait rapport au Parlement à ce sujet.

b) Problèmes d'interprétation

Actuellement, la Loi s'applique à toute personne qui, moyennant paiement, s'engage à communiquer avec un titulaire de charge publique afin de tenter d'influencer la prise de décisions des pouvoirs publics. Comme l'a expliqué le conseiller en éthique, cela entraîne des difficultés au niveau de l'exécution de la Loi :

[...] Nous pensions que le mot déterminant était « communiquer ». Si vous avez un client, si vous êtes rémunéré et si vous parlez au titulaire d'une charge publique des changements à apporter à un projet de loi ou à un règlement. Mais les procureurs du ministère de la Justice ont dit que les mots clés étaient « tenter d'influencer ». À leur avis, le critère qui s'applique [...] est de savoir si la communication cherchait à influencer. [Howard Wilson, 5:16:30]

Cette différence d'interprétation a des effets considérables. Selon la condition, telle qu'elle est normalement interprétée, si une personne, moyennant rémunération, communique avec un titulaire de charge publique pour discuter d'une mesure gouvernementale (par exemple de l'attribution d'un marché ou d'un projet de loi), cette personne est tenue de s'enregistrer. C'était sans doute là l'intention initiale du Parlement, car cela serait conforme au *Code criminel*. Cependant, les termes « tenter d'influencer » suscitent des problèmes d'interprétation. Comme l'a dit Irving Miller, conseiller juridique principal à la Division du droit commercial du ministère de la Justice :

En supprimant l'expression « tenter d'influencer », il serait beaucoup plus facile de recueillir les preuves nécessaires pour poursuivre l'auteur d'une infraction — c'est évident — car la communication est sans doute plus facile à établir. Pour prouver qu'il y a eu tentative d'influencer [...] il faut des éléments de preuve beaucoup plus concrets, et c'est le problème. [Irving Miller, 19:09:15]

M. Miller a cependant signalé que la solution ne consistait pas à simplement supprimer les mots qui font problème :

Toutefois, si l'on laisse tomber cette expression et qu'on se concentre uniquement sur la communication, on donne alors à la disposition une portée extrêmement générale. En rédigeant cette disposition, il faudra peut-être prévoir des dispositions qui ne se trouvent pas déjà dans la Loi, car il ne faut pas que cela s'applique à toutes les communications. Une demande de renseignements sur l'évolution d'un dossier, par exemple, ne doit pas tomber dans cette catégorie, et il y a d'autres exemples. Il nous faudra donc examiner attentivement la question pour voir ce qui doit faire l'objet d'une exemption. [Irving Miller, 19:09:15]

Le conseiller en éthique a parlé d'autres endroits, comme aux États-Unis, où l'on utilise une formulation différente, par exemple « communiquer avec des titulaires de charge publique au sujet » d'un projet de loi ou de l'attribution d'un marché.

M. Miller a signalé que le Ministère envisageait plusieurs solutions. On pourrait entre autres faire relever cette infraction d'un système civil d'infractions réglementaires ou administratives :

[...] ce sont des options qui ont été envisagées et qui sont toujours à l'étude [...] Elles entraînent d'autres problèmes [...] Si l'on décriminalisait cette infraction, on diminuerait la norme de la preuve, le fardeau de la preuve, pour passer du doute raisonnable à la prépondérance des probabilités [...] il serait toutefois difficile d'établir la culpabilité, si on laissait l'expression « tenter d'influencer ». On ne supprimerait donc sans doute pas entièrement le problème. Cela le résoudrait peut-être en partie, mais pas entièrement. [Irving Miller, 19:09:20]

On pourrait aussi envisager des sanctions administratives, ce qui a apparemment déjà été fait dans des lois fédérales. Cependant, cette solution est aussi imparfaite :

Si l'on adopte ce genre de mécanisme, il faudra mettre en place un tribunal chargé d'entendre les appels, car en vertu de ce mécanisme, une personne à laquelle on impose une sanction administrative aura le droit d'interjeter appel si elle décide de ne pas plaider coupable. Autrement dit, elle devra en saisir un tribunal, lequel devra être établi aux termes de la Loi et ainsi de suite. Les choses deviennent donc un peu plus complexes. Au lieu de recourir aux tribunaux qui existent déjà, il faudra en plus créer un tribunal réservé exclusivement à cette fin. [Irving Miller, 19:09:20]

Il existe une troisième solution, qui consiste à utiliser la *Loi sur les contraventions*, une loi fédérale qui prévoit des peines de type administratif et qui est administrée au moyen de tribunaux provinciaux appelés tribunaux des contraventions. En faisant de l'infraction une « contravention », on la décriminalise. La personne concernée peut plaider coupable et payer une amende, ou plaider coupable et faire des représentations, ou demander un procès. Cependant, sept ou huit provinces seulement administrent des tribunaux des contraventions. Du reste, on se demande aussi si le plafond des amendes prévues aux termes de la *Loi sur les contraventions* est suffisant pour encourager l'observation de la Loi.

Sur la base des témoignages dont il a été saisi, le Comité convient qu'il existe vraiment un problème d'exécution de la Loi. Cependant, il n'a pas suffisamment d'informations pour faire une analyse approfondie des solutions législatives possibles. En conséquence :

Recommandation 3 :

Le Comité recommande que la Direction de l'enregistrement des lobbyistes, le Bureau du conseiller en éthique et le ministère de la Justice effectuent d'autres consultations en vue de déterminer quelles mesures législatives permettraient le mieux de régler les problèmes d'exécution résultant de l'emploi des termes « tenter d'influencer » dans la Loi.

c) *Délai de prescription de deux ans pour les poursuites par voie de procédure sommaire*

Aux termes de la Loi actuelle, quiconque donne sciemment des renseignements faux ou erronés commet une infraction, laquelle peut donner lieu soit à une procédure sommaire (amende maximale de 25 000 \$ et emprisonnement d'au plus six mois), soit à une mise en accusation (amende maximale de 100 000 \$ et emprisonnement d'au plus deux ans). Le délai de prescription de deux ans ne s'applique qu'aux procédures sommaires. Il n'y a pas de prescription dans le cas des procédures de mise en accusation. Le délai de prescription normal pour les infractions punissables par voie sommaire (par exemple dans le *Code criminel*) est de six mois, mais la Loi prévoit un délai de prescription beaucoup plus long, de deux ans. Le Comité est conscient de la

tendance à l'allongement des délais de prescription et à l'alourdissement des sanctions imposées sur déclaration sommaire de culpabilité qui visent à donner plus de latitude aux procureurs. Il peut arriver que l'expiration du court délai de prescription de six mois dans le cas de la procédure sommaire place les procureurs devant une alternative : procéder par voie de mise en accusation ou renoncer à des poursuites. La procédure par mise en accusation est cependant réservée aux infractions graves du fait qu'elle donne à l'accusé droit à un procès devant jury et à une enquête préliminaire. De plus, comme les infractions donnant lieu à une procédure par mise en accusation font l'objet de sanctions plus lourdes, il peut être plus difficile d'obtenir une condamnation.

Il n'y a pas de consensus sur le délai de prescription de deux ans. Certains le trouvent suffisant. D'autres estiment qu'il pourrait être opportun de l'allonger si cela avait pour effet d'améliorer l'observation et l'exécution de la Loi. D'autres encore craignent qu'un délai de prescription de deux ans ait le temps d'expirer avant que certaines infractions ne soient décelées :

Si l'on jette un coup d'œil au libellé de la Loi, on constate que les poursuites «se prescrivent par deux ans à compter de la date de la prétendue perpétration » [...] Comme vous pouvez le voir, il peut y avoir un délai considérable entre le moment où quelque chose se produit et le moment où l'on en prend connaissance. [Duff Conacher, 8:15:50]

On ne peut pas évaluer le délai de prescription dans l'absolu, mais dans le contexte de l'application pratique du système. A-t-on observé des cas où il a fallu renoncer à des poursuites parce que le délai de prescription était écoulé? Lorsqu'elle a témoigné, la directrice n'a fait état d'aucun cas de ce genre. Il semblerait donc que rien ne permette de conclure que le délai de prescription de deux ans ne convient pas. En théorie, cependant, la situation pourrait être différente. Que se passerait-il par exemple s'il fallait plus de deux ans pour constater une violation des dispositions de la Loi? À première vue, on répond que la Couronne pourrait alors procéder par mise en accusation (si l'infraction est suffisamment grave), mais qu'arrive-t-il s'il s'agit d'une infraction relativement mineure pour laquelle la seule solution raisonnable consiste à procéder par procédure sommaire? Comment le directeur apprend-il qu'une personne a omis de s'enregistrer? Combien de temps faut-il pour s'en rendre compte? Étant donné qu'un lobbyiste n'est identifié comme tel que lorsqu'il s'enregistre, comment le directeur détermine-t-il si une personne faisant du lobbying est dûment enregistrée? La directrice a répondu en ces termes :

[...] nous avons un registre qui est parfaitement du domaine public, qui est ouvert à tous les Canadiens, à tout le monde [...] n'importe qui peut y avoir accès. Si quelqu'un pense que quelqu'un d'autre fait du lobbying sur une question quelconque, il peut consulter ce registre et voir si le lobbyiste est correctement enregistré. [Diane Champagne-Paul, 5:17:10]

La directrice a expliqué qu'il y avait rarement des activités de lobbying non enregistrées pour la simple raison que le lobbying est une pratique habituellement tout à fait ouverte :

Et chaque fois qu'il y a des activités de lobbying pour préconiser une position, vous pouvez être certains qu'il y en aura automatiquement pour défendre la position contraire. [Diane Champagne-Paul, 19:09:25]

Le système s'en remet donc aux personnes concernées, et l'observation est facilitée par le fait que le registre peut être consulté par n'importe qui sur Internet.

En tant que directrice de l'enregistrement, je reçois de temps à autre des appels de bureaucrates ou même de représentants du secteur privé qui m'interrogent sur une affaire particulière. Ils me demandent: « Est-ce que telle ou telle personne est inscrite? ». Nous faisons les recherches, et nous obtenons les faits. À partir de ces informations, je me renseigne. Je téléphone à la personne concernée. Je vérifie les faits, et j'obtiens alors deux résultats. Ou les activités en question ne doivent pas être enregistrées en vertu de la Loi, ou ces personnes n'étaient pas au courant. Dans ce cas, nous les informons. Nous leur communiquons une trousse d'information pour s'inscrire. [Diane Champagne-Paul, 19:09:25]

Étant donné que le registre est facile d'accès, s'il existe un dossier et qu'une personne sait qu'il est très d'actualité, elle peut consulter le registre et constater qu'une personne dont les activités sont connues à l'égard de ce dossier n'est pas enregistrée. Il paraîtra un article dans les journaux, ou un autre journaliste donnera suite à l'affaire, et nous recevrons alors un appel téléphonique. [Diane Champagne-Paul, 19:09:25]

Dans certains cas, nous a dit la directrice, l'enquête révèle que les activités signalées ne sont pas des activités devant être enregistrées, si bien qu'il n'y a pas infraction à la Loi.

Lorsque cela se produit, la première chose que je fais, c'est de vérifier les faits par téléphone. Tout d'abord, je dois établir si cette activité relève vraiment de l'application de la Loi. Bien souvent, les gens pensent qu'une activité constitue du lobbying alors que ce n'est pas le cas. Je donne donc suite à l'affaire. Je téléphone personnellement à la personne en question ou aux autres personnes concernées par le dossier, pour établir les faits. À partir de là, je peux déterminer si cette activité est ou non visée par la Loi. [Diane Champagne-Paul, 19:09:25]

Lorsque les activités signalées relèvent de la Loi :

Si c'est le cas, les personnes sont informées des exigences législatives relatives à l'enregistrement. Dans l'ensemble, dans les régions métropolitaines [...] nous constatons que la Loi est très bien respectée. Les lobbyistes s'enregistrent. [Diane Champagne-Paul, 19:09:25]

Le conseiller en éthique est d'avis que le système d'enregistrement a considérablement dissipé le mystère qui entourait autrefois le système :

Il y deux ans, quand Onex a fait son offre d'achat pour Air Canada, tout le monde a voulu savoir exactement quels étaient les lobbyistes impliqués. Air Canada embauchait des lobbyistes, Canadian Airlines également de même qu'Onex et il est

certain que d'autres intérêts en ont fait autant. Mon bureau a reçu exactement deux appels téléphoniques [...] car tous ces renseignements pouvaient être obtenus sur Internet. Je crois que cela élimine le mystère. Il n'y avait aucun mystère quant au lobbyiste engagé pour défendre les intérêts de telle ou telle société.
[Howard Wilson, 5 :16 :40]

Dans son mémoire au Comité, l'Association du Barreau canadien a exprimé le point de vue suivant :

Toute violation suffisamment grave pour justifier des poursuites par voie de mise en accusation mérite qu'on puisse intenter des poursuites même plus de deux ans après qu'elle a été commise. En revanche, une infraction qui ne justifie pas un tel recours n'est sans doute pas assez grave pour qu'on fasse enquête et qu'on intente des poursuites plus de deux ans après coup.

Étant donné le caractère public du registre, il semble fort probable que le directeur sera la plupart du temps mis au courant en temps voulu des violations possibles de la Loi et il ne semble pas que le délai de prescription de deux ans ait empêché la Couronne d'intenter des poursuites par procédure sommaire. En conséquence et pour d'autres raisons énoncées précédemment :

Recommandation 4 :

Le Comité considère comme suffisant le délai de prescription actuel de deux ans relativement aux poursuites par procédure sommaire aux termes de la Loi et ne recommande donc aucune modification de la Loi à cet égard.

CHAPITRE 2

L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES — ENREGISTREMENT ET MISE À JOUR

Le Comité a étudié plusieurs questions touchant les obligations que crée la LEL en matière d'inscription.

1. Assimiler les lobbyistes « d'entreprise » aux lobbyistes « d'organisation »

La Loi fait une distinction entre les « organisations » — c.-à-d. les chambres de commerce, les organismes, les associations syndicales, etc. — et les « personnes morales », ainsi qu'entre leurs conditions respectives d'enregistrement. À l'heure actuelle, le premier dirigeant d'une organisation doit s'enregistrer comme lobbyiste pour le compte d'une organisation si le total du temps que tous les employés consacrent au lobbying correspond à 20 p. 100 du temps d'un employé (c.-à-d. une journée par semaine de travail). Le premier dirigeant doit dresser la liste de tous les employés qui font du lobbying, quelle que soit la part du temps qu'ils y consacrent. Par ailleurs, dans le cas des lobbyistes salariés (attachés à une entreprise), tout employé qui consacre « une partie importante » de ses fonctions (définie comme étant 20 p. 100 de son temps) au lobbying est tenu de s'enregistrer.

Le Comité fut chargé d'étudier l'opportunité d'appliquer aux lobbyistes salariés les règles concernant les lobbyistes pour le compte d'une organisation. Jayson Myers des MEC a exprimé les vues de son association à ce sujet :

[...] les sociétés devraient-elles être tenues de s'enregistrer au même titre que les lobbyistes d'une organisation? Certaines entreprises gagneraient à devoir simplement produire une liste d'employés qui mènent des activités de lobbying. D'autres, en particulier de grandes sociétés qui affectent de nombreux employés à de telles activités, verraient là une charge administrative coûteuse, sans grand apport sur le plan de l'amélioration de la transparence[...]. [Jayson Myers, 07:09:20]

Les MEC ont donc recommandé, si le changement est effectué, de rendre facultatif l'enregistrement des lobbyistes salariés selon les mêmes règles que les lobbyistes pour le compte d'une organisation.

Mme Gervais de Bell Canada a aussi exprimé des préoccupations à cet égard :

La possibilité que la norme visant les organismes soit étendue aux entreprises nous préoccupe. Nous craignons que ce changement n'alourdisse la paperasserie pour les entreprises, sans bénéfice apparent pour le public. [Linda Gervais, 15:09:10]

John Chenier, rédacteur du Lobby Monitor, s'oppose également au changement :

[...] adopter pour les sociétés les mêmes règles en matière de rapport qu'ont les lobbyistes agissant au nom d'une organisation serait une erreur. Les organisations — en général des associations — sont plus petites, plus centralisées, et savent qui est chargé des relations gouvernementales. Les grandes sociétés, par ailleurs, sont plus grandes, plus étalées sur le plan géographique, plus hétérogènes, et elles n'ont pas les liens hiérarchiques ni les structures en place pour veiller à ce que toutes les activités de lobbyisme puissent ou soient canalisées par un seul intermédiaire. [John Chenier, 14:15:40]

Fait remarquable, aucun témoin n'était d'accord avec l'idée d'appliquer aux lobbyistes salariés les règles concernant les lobbyistes pour le compte d'une organisation. Par conséquent :

Recommandation 5 :

Comme les témoins entendus n'appuient pas cette proposition, le Comité ne recommande pas de modifier la Loi pour appliquer aux lobbyistes salariés les règles d'enregistrement visant les lobbyistes pour le compte d'une organisation.

2. Enregistrement « qualitatif »

Faut-il étendre les règles d'enregistrement aux personnes qui consacrent moins de 20 p. 100 de leur temps de travail aux activités de lobbying, quand ce lobbying peut avoir une incidence marquée sur les buts et les objectifs d'une société? Des témoins ont soulevé des objections probantes :

[...] le fait de désigner comme lobbyiste toute personne rémunérée qui tente d'influencer les politiques publiques pour le compte d'un employeur ou d'un client contribue grandement à protéger le droit des Canadiens et Canadiennes de communiquer personnellement avec les titulaires de charge publique. Le projet de changement de la définition de lobbyistes salariés poserait d'importants problèmes d'interprétation et compliquerait la tâche des personnes qui veulent défendre leurs intérêts légitimes auprès du gouvernement, sans pour autant contribuer, en toute vraisemblance, à l'amélioration de la transparence dans le fonctionnement de la Loi. [Jayson Myers, 7:09:15]

Le Comité prend bonne note des problèmes d'interprétation que soulèverait un tel changement. Par exemple, comment évaluer l'« importance » d'une campagne de lobbying? Qui décide si l'objectif d'une campagne de lobbying donnée est « important » pour le client? Ne peut-on pas dire que toutes les activités de lobbying sont importantes puisque, dans le cas contraire, aucune entreprise ne les entreprendraient? Est-il même possible d'élaborer des lignes directrices pouvant aider à déterminer ce qui est ou n'est pas « important » pour le client? Comment les appliquer? Le directeur de l'enregistrement serait-il tenu d'ordonner la production des notes de service confidentielles ou autres documents de travail du client afin de déterminer l'importance ou l'incidence d'une activité

particulière de lobbying? L'inscrit peut-il faire l'objet de poursuites pour avoir conclu, à tort mais de bonne foi, que l'objectif n'était pas suffisamment « important » pour justifier une déclaration?

Le Comité étant préoccupé par l'incertitude inhérente à cette façon de concevoir les règles d'enregistrement, il ne considère pas comme faisable de modifier la Loi pour exiger des lobbyistes qu'ils déclarent l'importance relative d'une campagne de lobbying donnée (démarche « qualitative ») et, en conséquence :

Recommandation 6 :

Compte tenu des problèmes conceptuels considérables que présente cette proposition, le Comité ne recommande pas que la Loi soit modifiée pour adopter une démarche dite « qualitative » à l'égard de l'enregistrement des activités de lobbying.

3. Colmater les brèches

Plusieurs témoins ont recommandé de colmater ce qu'ils considéraient comme des « brèches » importantes dans la Loi. Selon l'alinéa 4(2)c), la Loi ne s'applique pas dans le cas d'une « présentation à un titulaire d'une charge publique, en réponse directe à sa demande écrite, d'avis ou observations, oralement ou par écrit ».

La raison d'être de cette exemption aux conditions générales de la Loi n'est pas claire et le Comité a constaté avec inquiétude la possibilité que cet alinéa soit exploité de façon à échapper à la Loi. Comme l'a expliqué le porte-parole de Démocratie en surveillance :

[...] si vous recevez une demande écrite de quelqu'un, un fonctionnaire qui veut vous rencontrer, vous n'êtes pas tenu de vous enregistrer [...] Quiconque reçoit confirmation d'une réunion quelconque à laquelle il assiste — c'est tout ce qu'il vous faut et vous n'avez pas besoin de vous enregistrer [...] Bien des gens pourraient s'en servir pour contourner très facilement l'obligation de s'enregistrer; il suffit de dire : « Oui, au fait, je vous appelle et nous allons nous rencontrer, envoyez-moi une confirmation écrite ». Dès que cette confirmation est envoyée, vous n'avez pas besoin de vous enregistrer et de déclarer que vous faites du lobbying. [Démocratie en surveillance, 16:35]

Le Comité a entendu d'autres témoignages en ce sens :

Il faudrait améliorer le système actuel en vertu duquel les lobbyistes rémunérés sont tenus d'enregistrer leurs efforts de lobbyisme auprès des ministères et organismes fédéraux. Par exemple, les lobbyistes devraient être tenus de s'enregistrer même lorsqu'un fonctionnaire les invite par écrit à faire du lobbyisme. À l'heure actuelle, l'article 4.2 de la Loi les dispense de cette exigence. [Suzette Montreuil, 14:15:45]

Le Comité n'a rien entendu pouvant justifier la « brèche » que semble créer l'alinéa 4(2)c), lequel permet à un lobbyiste de ne pas s'inscrire quand c'est le titulaire de charge publique qui a pris l'initiative du premier contact. En conséquence, en l'absence de raison valable connue justifiant son maintien :

Recommandation 7 :

Le Comité recommande que l'alinéa 4(2)c) de la Loi soit abrogé de manière à forcer les lobbyistes à s'inscrire même lorsque c'est le titulaire de charge publique qui a pris l'initiative du contact.

4. Anti-échappatoire

Selon un témoin, il serait possible d'améliorer l'application de la Loi en incluant une disposition générale visant à empêcher les gens de profiter des échappatoires. Comme l'explique John Chenier :

Les règles du lobbyisme et de l'éthique devraient englober une disposition générale destinée à empêcher les gens de profiter des échappatoires. Cela cadrerait avec la disposition du *Code de déontologie des lobbyistes* selon lequel ces derniers doivent respecter non seulement la lettre, mais aussi l'esprit du Code des lobbyistes. Cela serait conforme également à des dispositions analogues de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. [John Chenier, 14:15:50]

Le Comité convient qu'on peut respecter la lettre de la Loi, sans vraiment en respecter l'esprit. Par exemple, une entreprise de lobbyistes-conseils ou une entreprise employant divers lobbyistes pourrait contourner l'enregistrement en répartissant stratégiquement les activités de lobbying en tant que tel (la communication avec les titulaires de charge publique) entre plusieurs lobbyistes afin qu'aucun d'entre eux n'atteigne le seuil de 20 %. Une disposition anti-échappatoire permettrait à un tribunal de déterminer si la répartition du travail était fondée sur de véritables motifs commerciaux ou simplement pour contourner la Loi. Dans ce dernier cas, le tribunal pourrait imposer l'enregistrement.

Par exemple, une entreprise de lobbyistes-conseils ou une entreprise employant divers lobbyistes pourrait contourner l'enregistrement en répartissant stratégiquement les activités de lobbying en tant que tel (la communication avec les titulaires de charge publique) entre plusieurs lobbyistes afin qu'aucun d'entre eux n'atteigne le seuil de 20 p. 100. Une disposition anti-échappatoire permettrait à un tribunal de déterminer si la répartition du travail était fondée sur de véritables motifs commerciaux ou simplement pour contourner la Loi. Dans ce dernier cas, le tribunal pourrait imposer l'enregistrement.

Le but ultime de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes est de garantir l'ouverture et l'intégrité des relations entre le gouvernement et les lobbyistes du secteur privé. Il faut un maximum de bonne foi de la part des inscrits pour conserver la confiance du public en l'intégrité du système. Selon les témoignages entendus, le milieu du

lobbying, de façon générale, fait preuve d'une grande rigueur dans l'application de la Loi et a même tendance à pécher par excès de prudence en matière d'enregistrement même quand l'activité, selon une interprétation stricte de la Loi, n'est pas tenue d'être enregistrée.

Le Comité est bien conscient que le Code de déontologie des lobbyistes exige que ces derniers se conforment entièrement non seulement à la lettre mais aussi à l'esprit du Code des lobbyistes, ainsi qu'aux lois pertinentes. De plus, les témoignages permettent de conclure que les lobbyistes, dans une très large mesure, se conforment de bonne foi tant aux conditions en matière d'enregistrement qu'au Code de déontologie des lobbyistes. Néanmoins, le Comité estime que la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes exige davantage qu'une simple observance de la lettre de la Loi. La Loi et le Code des lobbyistes, réunis, exigent un degré suprême de bonne foi de la part de ceux qui y sont assujettis. Pour ces raisons :

Recommandation 8 :

Le Comité estime que la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes revêt une grande importance pour l'intérêt public et que, de ce fait, elle exige des inscrits une extrême bonne foi au niveau du respect de son esprit, même lorsque cela exige davantage que le simple respect de la lettre de la Loi. Le Comité recommande d'insister sur ce principe fondamental en ajoutant à la Loi une disposition générale anti-échappatoire.

5. Mise à jour des déclarations

Nous constatons que parfois, les gens négligent par inadvertance d'annuler leurs enregistrements. Nous pourrions le faire par voie électronique, tous les six mois ou une fois par an. C'est une chose à envisager. [Howard Wilson, 5:16:30]

[...] c'est une bonne idée que l'on propose aux lobbyistes de revoir leur enregistrement [...] car autrement certains négligeront de le faire. [Scott Proudfoot, 15:10:40]

À l'heure actuelle, les lobbyistes-conseils sont tenus de s'enregistrer dans les dix jours après le début d'une activité enregistrable et doivent résilier leur inscription dans les 30 jours qui suivent la fin de l'engagement. La condition des 30 jours est prévue au paragraphe 5(4) de la Loi et s'applique uniquement aux lobbyistes-conseils, présumément parce qu'ils sont plus susceptibles de représenter des clients dans le cadre de projets particuliers d'une durée limitée. Les autres lobbyistes, qu'ils travaillent pour une organisation ou une entreprise, ne sont pas tenus de résilier leur inscription au bout de 30 jours, bien qu'aucune raison politique manifeste n'explique l'absence de cette exigence. Les engagements de ce deuxième groupe de lobbyistes sont peut-être plus susceptibles d'avoir une durée indéterminée, mais ce n'est pas toujours vrai. En conséquence :

Recommandation 9 :

Par souci de simplicité et d'uniformité, le Comité recommande que tous les lobbyistes soient assujettis aux mêmes obligations de résiliation.

Malgré la règle des 30 jours, la résiliation ne serait pas toujours exécutée en temps utile :

[...] j'ai remarqué en parcourant le registre, comme je le fais de temps en temps, que certaines personnes que nous avons embauchées plusieurs années auparavant continuaient à inclure Bell Canada sur la liste de leurs clients même s'il y avait déjà un certain temps que la relation avait pris fin. [Linda Gervais, 15:09:15]

Mais pourquoi cela se produit-il? Un témoin explique :

[...] nous essayons de nous désenregistrer aussi rapidement que possible, mais le fait est que, dans la bousculade, parfois on oublie. Il arrive aussi qu'un client ait une foison d'activités, puis disparaisse pendant quelque temps et revienne ensuite et, administrativement, il est beaucoup plus simple de le garder simplement sur le registre. C'est l'une des raisons pour lesquelles cela arrive. [Tony Stikeman, 12:10:00]

Les témoins conviennent dans l'ensemble qu'il est difficile de respecter le court délai de 30 jours accordé pour la mise à jour de l'information contenue dans le registre de telle sorte que cet aspect est parfois négligé. La situation n'est toutefois pas perçue du tout comme étant une lacune de la Loi; elle est plutôt considérée comme une simple question administrative. Les témoins ont convenu que la meilleure façon de régler la question serait que le directeur de l'enregistrement envoie aux inscrits un rappel pour qu'ils mettent à jour l'information dans le registre. Selon le directeur, cette solution est réalisable et donnerait sans doute les résultats voulus. En conséquence :

Recommandation 10 :

Le Comité recommande que le directeur de l'enregistrement des lobbyistes envoie par courriel à tous les inscrits un préavis d'au moins 30 jours pour leur rappeler de mettre à jour l'information qui les concerne en temps voulu.

Toutefois, cela ne répond toujours pas à la question de savoir à quelle fréquence faudrait-il mettre à jour les déclarations? À l'heure actuelle, les lobbyistes salariés doivent mettre à jour leur enregistrement une fois l'an alors que les lobbyistes pour le compte d'une organisation font une mise à jour tous les six mois. Un témoin y voit « un fardeau administratif inutile » :

Tellement peu de choses changent en l'espace de six mois que cette transparence additionnelle n'apporte pas grand-chose de plus à l'intérêt public. Par conséquent, notre recommandation est que les trois types de lobbyistes aient à mettre à jour leur inscription une fois par an. [Tony Stikeman, 12:09:15]

Cette suggestion a été accueillie très favorablement par les témoins, mais un membre a exprimé l'inquiétude du Comité à cet égard : si l'on exige une mise à jour annuelle des enregistrements, un lobbyiste pourra, en toute bonne foi, rester sur un registre jusqu'à un an, et donner la fausse impression qu'il représente un client encore longtemps après la fin d'un engagement, alors qu'il représente peut-être un client ayant des intérêts tout à fait contraires. Voici la réaction de John Scott :

[...] j'imagine que quiconque vous appelle indiquera pour quelle raison il veut vous rencontrer, afin de vous faciliter les choses, au lieu que vous ayez à consulter le registre. [John Scott, 12:09:55]

Le Comité admet qu'un lobbyiste qui pressent un député sera susceptible de nommer son client (en fait, le lobbyiste est tenu de le faire en vertu du *Code de déontologie des lobbyistes*), mais là n'est pas vraiment la question : les députés ne s'inquiètent pas tant de savoir qui un lobbyiste représente couramment, mais bien qui le lobbyiste a cessé de représenter. Or il est très peu probable qu'il révèle ce genre d'information quand il fait des démarches auprès d'un député ou d'un autre titulaire de charge publique. Il risque d'y avoir confusion si le titulaire de charge publique, tenant à être mieux informé, consulte le registre pour en savoir davantage sur le lobbyiste et ses clients. Il serait en fait très raisonnable de croire que le lobbyiste représente les clients figurant dans le registre; en fait c'est précisément le cas.

Il est vrai que les retards dans la résiliation peuvent entraîner de la confusion, mais il n'est pas évident que cela nuise à l'intérêt public. On peut même dire que le titulaire de charge publique pourrait trouver utile d'avoir une liste des clients que le lobbyiste a représentés au cours de l'année précédente, ainsi que des causes qu'il a défendues.

Il existe en outre deux moyens relativement simples d'éclaircir la confusion pouvant découler de l'identité des clients figurant toujours sur le registre après la fin d'un engagement ou de la relation avec le client : le premier consiste à laisser tout simplement le titulaire de charge publique demander au lobbyiste s'il représente encore tous les clients figurant dans le registre. La deuxième option, plus sûre encore, consiste à afficher sur le site Web du registre une mise en garde judicieusement rédigée indiquant que certaines listes de clients sont peut-être désuètes et invitant par conséquent le particulier à demander au lobbyiste qui il représente ou ne représente plus.

À la fin des audiences du Comité, l'Institut de relations gouvernementales du Canada (IRGC) a soumis au greffier du Comité un mémoire supplémentaire suggérant un autre moyen d'assurer l'application de la résiliation dans un délai de 30 jours prévu au paragraphe 5(4) :

Il serait possible de supprimer dans la Loi l'actuelle exigence voulant que les lobbyistes-conseils se désenregistrent dans les 30 jours après la fin d'un engagement et de l'inscrire comme ligne directrice ou « meilleure pratique » dans le *Code de déontologie des lobbyistes* découlant de la Loi.

Ce changement tient compte des méthodes de travail des lobbyistes-conseils qui nouent des relations avec un client, y mettent fin et les renouent. En supprimant l'exigence stricte des 30 jours, les lobbyistes auraient un peu plus de temps pour déterminer avec certitude si l'activité a effectivement pris fin. Le IRGC souligne que le Code de déontologie des lobbyistes exige que ces derniers divulguent l'identité de la personne ou de l'organisation au nom de laquelle ils font une démarche, ainsi que les raisons de la démarche. « En d'autres mots », conclut le IRGC, « les parlementaires et les hauts fonctionnaires ne perdraient au change aucun renseignement sur la nature des activités des lobbyistes ».

Recommandation 11 :

Pour que l'information figurant dans le registre des lobbyistes soit à jour, le Comité recommande que tous les lobbyistes soient tenus de mettre leur inscription à jour tous les six mois; par ailleurs, il conviendrait de retirer de la Loi le délai de résiliation de 30 jours actuellement prévu au paragraphe 5(4) et de l'inscrire plutôt dans le *Code de déontologie des lobbyistes* afin qu'il cesse de faire l'objet des sanctions prévues par la Loi pour omission de résilier leur inscription dans le délai de 30 jours actuellement prescrit.

Le Comité est conscient, toutefois, que cela risque probablement de créer des situations où des inscriptions continueront de figurer au registre des lobbyistes pendant des périodes pouvant aller jusqu'à six mois. En conséquence :

Recommandation 12 :

Le Comité recommande également que le directeur de l'enregistrement rédige une mise en garde qui figurera bien en évidence sur le site Web du registre des lobbyistes, à l'effet que, les lobbyistes étant tenus de mettre à jour leurs inscriptions tous les six mois, certaines relations avec les clients ne sont peut-être plus en vigueur; par conséquent, chacun sera encouragé à vérifier auprès du lobbyiste si sa liste de clients courants est valable.

Recommandation 13 :

Pour plus de certitude, le Comité estime que seule la période de 30 jours se rapportant strictement au délai de résiliation devrait être supprimée de la Loi. Étant donné l'importance de la tenue à jour des renseignements concernant les clients, le Comité estime que les lobbyistes doivent continuer d'être tenus de communiquer dans un délai de 30 jours tout changement aux déclarations existantes comme l'exige actuellement la Loi.

6. Sanctions

La Loi prévoit deux sanctions : en vertu du paragraphe 14(1), quiconque contrevient à une disposition de la Loi est susceptible d'encourir, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de 25 000 \$. Cette disposition s'applique même si le défaut de se conformer est le résultat d'une simple inadvertance. Le paragraphe 14(2) concerne quiconque donne « sciemment » des renseignements faux ou trompeurs. En vertu de ce dernier paragraphe, l'État peut agir par procédure sommaire (sous réserve d'une limite de deux ans) ou par mise en accusation (auquel cas aucune limite ne s'applique). La poursuite par procédure sommaire peut donner lieu à une période maximale d'emprisonnement de six mois et une amende maximale de 25 000 \$. Une condamnation par mise en accusation peut donner lieu à un emprisonnement maximal de deux ans et à une amende maximale de 100 000 \$.

Certains témoins ont souligné avec inquiétude le fait que les sanctions prévues à l'article 14 s'appliquent tout aussi bien au défaut d'enregistrement qu'au défaut de résiliation :

Notre doléance concrète à ce sujet est que la sanction encourue pour omission de désenregistrement est la même que pour l'omission d'enregistrement ou une déclaration trompeuse. Or, le défaut de désenregistrement ne cause aucun préjudice à l'intérêt public [John Scott, 12: 09:20]

Pour les raisons indiquées plus haut, le Comité convient en principe que l'omission de résiliation en temps utile n'a pas des conséquences aussi graves que le défaut d'enregistrement. Cependant, il n'est pas sûr que l'article 14 doive nécessairement être modifié. En effet, cette disposition prévoit des sanctions maximales et non minimales. En outre, le défaut de se conformer à la Loi n'entraîne pas automatiquement des accusations : l'État peut décider de ne pas poursuivre, selon les circonstances. Même si l'État obtient une condamnation, le tribunal jouit d'un grand pouvoir discrétionnaire dans la détermination de la peine qui s'impose dans les limites prescrites par l'article 14, compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire. Si, par exemple, l'omission est le résultat d'une inadvertance, un simple appel téléphonique ou un courrier électronique du directeur de l'enregistrement suffira sans doute, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours aux autorités chargées de l'application de la Loi ou à l'appareil judiciaire. Si des accusations sont portées, l'État peut demander — ou le tribunal peut imposer — une sanction très légère, correspondant à la nature de l'infraction.

La gravité d'une infraction donnée n'est pas quelque chose qui peut se déterminer dans l'abstrait; il faut plutôt procéder au cas par cas, tâche dont les tribunaux canadiens s'acquittent parfaitement. Le fait de prescrire des sanctions différentes selon les infractions qui, dans la pratique, peuvent être très semblables, risque davantage d'exacerber plutôt que de mitiger l'incertitude entourant l'application des dispositions touchant les sanctions. Il est très possible que toute tentative de définir de façon plus

stricte les sanctions risque de « lier les mains » des procureurs et de l'appareil judiciaire.
Pour toutes ces raisons :

Recommandation 14 :

Le Comité considère que le régime de sanctions actuellement prévu dans la Loi est approprié et il ne recommande aucune modification à ce sujet.

CHAPITRE 3

DIVULGATION ET TRANSPARENCE

La plupart des témoins considèrent que les exigences actuelles de la *Loi en matière de divulgation* sont adéquates et représentent un bon équilibre par rapport aux principes fondamentaux. Toutefois, un bon nombre d'entre eux ont exprimé l'opinion que le système pourrait bénéficier d'une meilleure transparence. Mais on ne s'entendait guère sur ce en quoi elle devrait consister exactement.

Fait intéressant, les trois catégories de lobbyistes semblent considérer que leurs propres règles en matière de divulgation sont suffisantes, mais que le champ d'application devrait être plus vaste pour les autres groupes. Les lobbyistes pour le compte d'une organisation, représentés essentiellement par Démocratie en surveillance, font valoir que la transparence serait meilleure si la divulgation était élargie pour les lobbyistes-conseils et les lobbyistes salariés. Par contre, ces deux groupes estiment que les lobbyistes pour le compte d'une organisation devraient divulguer davantage d'activités :

Les représentants de ces organismes devraient être enregistrés. On saurait alors d'où vient leur argent. On saurait s'ils sont financés par le gouvernement d'une façon ou d'une autre et dans quelle proportion. Certains de leurs représentants ne s'enregistrent pas sous prétexte qu'ils ne reçoivent pas de salaire officiel ou qu'ils sont des bénévoles, mais je pense que c'est très dangereux. C'est une échappatoire qui permettrait à ceux qui ont une fortune personnelle de se soustraire aux obligations qu'ont d'autres contribuables qui travaillent pour des honoraires ou un chèque de paie. [Peter Clark, 15:10:00]

Le Comité n'ignore pas le principe selon lequel seule l'information pertinente au regard de l'objectif de la Loi, autrement dit nécessaire à la transparence des activités des lobbyistes payés, devrait être divulguée. Exiger davantage de renseignements parce qu'ils « pourraient » nous apprendre quelque chose risque de surcharger le système en créant l'obligation de fournir des renseignements n'ayant guère d'intérêt ou de valeur véritable pour ce qui est de déterminer l'étendue ou la nature des activités des lobbyistes. Le Comité est également conscient de la nécessité de protéger le caractère confidentiel des renseignements personnels ou commercialement sensibles qui ne sont pas pertinents du point de vue de la transparence.

Le conseiller en éthique est d'avis que les renseignements actuellement exigés sont suffisants :

[...] Nous avons atteint un assez bon équilibre pour ce qui est de l'information. Nous recevons très peu de plaintes de personnes sinon que les informations figurant au registre ne sont pas suffisantes pour déterminer qui a été engagé et pourquoi. Dans la pratique, je constate qu'on a souvent tendance à considérer que si les informations sont utiles, plus il y en a, mieux c'est. Je crois que le Comité devrait

faire attention à toute proposition qui pourra être présentée en vue d'élargir considérablement la quantité d'informations requises, et qu'il devrait se servir du critère du préambule. On peut argumenter en faveur d'une plus grande quantité d'informations, mais j'estime personnellement qu'en 1995, le Comité a fait un excellent travail de refonte de la Loi. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas peaufiner encore plus la Loi, mais je ne pense pas qu'une refonte se justifie. [Howard Wilson 5:16:55]

1. Un système de double divulgation

« [...] un fardeau énorme pour notre fonction publique qui est déjà anorexique ». [Sean Moore, 14:16:05]

« [...] Pour ce qui est des registres, je les consulte en permanence, et abondance ou pénurie pose le même problème. » [John Chenier, 14:16:00]

Une proposition a été considérablement débattue, soit la possibilité de créer un système de double divulgation en vertu duquel, outre les exigences actuelles d'enregistrement, les gens du gouvernement eux-mêmes devraient faire état de leurs contacts avec des lobbyistes. L'idée n'est pas nouvelle :

La question a été débattue la dernière fois et elle comportait deux aspects. D'abord, la question de savoir si les titulaires de charge publique devraient être tenus de demander aux lobbyistes : êtes-vous lobbyistes, êtes-vous enregistrés? On a estimé qu'on ne devrait pas en faire une question d'exécution, que c'était une obligation qui incombait aux lobbyistes et qu'il ne fallait pas demander aux titulaires de charge publique de servir d'agents d'exécution. [Howard Wilson, 5:17:10]

Comme solution de rechange, plusieurs témoins appuient l'idée d'un système limité de double divulgation, en vertu duquel seulement certains hauts fonctionnaires seraient obligés de mentionner leurs contacts avec des lobbyistes :

La divulgation [...] doit être liée au pouvoir décisionnel du fonctionnaire. Il faut tracer la ligne quelque part. Nous croyons qu'il est possible de le faire et il n'est pas nécessaire d'aller jusqu'à l'employé de première ligne parce que cet employé relève de quelqu'un qui a le pouvoir de prendre des décisions. [Duff Conacher, 8:16:25]

Cette approche présente des difficultés d'ordre pratique, la plus évidente étant de déterminer où tracer la ligne de démarcation. En réalité, les décisions sont prises plus souvent par l'institution que par des individus :

Si vous tenez à viser les fonctionnaires qui font l'objet de représentations pour tenter d'influencer les politiques, ce sont rarement vraiment de hauts fonctionnaires. Il faut voir comment la machine gouvernementale fonctionne. Il y a des gens, souvent des professionnels, qui colligent l'information, qui établissent les états de situation. [Pierre Morin, 15:09:55]

De même, de nombreux témoins font valoir qu'un tel système entraînerait des coûts d'observation beaucoup plus élevés, sans nécessairement créer une amélioration correspondante sur le plan de la transparence :

Nous pensons qu'en plus d'imposer une lourde charge aux représentants gouvernementaux, une telle exigence serait fort peu pratique en raison de la nature du régime parlementaire canadien. Si le but recherché consiste à renforcer la conformité à la Loi, alors la solution la plus efficace serait non pas d'établir un système de double divulgation, mais bien d'exiger des fonctionnaires qu'ils s'assurent que les lobbyistes soient enregistrés et ce, avant toute rencontre ou contact avec ces derniers. [Jayson Myers, 7:09:15]

On peut offrir des arguments en faveur et à l'encontre de la proposition, mais le Comité est d'avis qu'un système de double divulgation n'est pas justifié, et qu'il serait certainement plus onéreux. À l'heure actuelle, un lobbyiste doit indiquer avec quel ministère il a des contacts et l'objet des discussions. Les critiques affirment que cela ne suffit pas et que le public ne sait pas véritablement ce qui se passe, ni quels renseignements sont échangés et quelles politiques sont proposées. Mais cela ne tient pas compte des nombreuses autres sources où l'on peut obtenir de l'information, y compris, par exemple, les sites Web et les demandes d'accès à l'information. Hillwatch.com a utilisé l'exemple du débat sur les aliments génétiquement modifiés pour illustrer de quelle façon Internet peut élargir le débat sur les questions d'intérêt public :

En théorie, si vous voulez savoir qui dit quoi sur les questions qui vous intéressent et quelles questions font l'objet de débat au gouvernement ou ailleurs, vous pouvez aller sur Internet. Si vous organisez tous ces renseignements de façon utile, cela fournit un grand service au public. Pensez à ce que cela veut dire pour valoriser votre travail. Si vous voulez savoir ce qui se passe relativement aux aliments génétiquement modifiés, vous pouvez trouver tous les rapports qui ont été faits sur les aliments génétiquement modifiés depuis quelques années et trouver tous les points de vue divergents et convergents sur le sujet. [Michael Teeter, 15:10:10]

Scott Proudfoot a expliqué comment Internet avait forcé de nombreux organismes à rendre publics leurs principes directeurs :

Les militants anti-aliments génétiquement modifiés se servent d'Internet pour critiquer les entreprises traditionnelles, qui ont été prises au dépourvu. Tout à coup, elles se sont rendu compte qu'elles devaient défendre leur position publiquement. Si vous visitez les sites des entreprises traditionnelles ou des associations qui les représentent, vous y trouverez toutes sortes de renseignements fiables, toutes sortes de renseignements intéressés, beaucoup de renseignements scientifiques et beaucoup de propagande visant à semer la peur. Vous pouvez trouver toutes sortes de choses sur cette question. Il y a quatre ou cinq ans, cela aurait été impossible. Maintenant, tous ces renseignements sont accessibles au public. Selon nous, à part la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, l'existence d'Internet incite l'industrie à fonctionner beaucoup plus au grand jour qu'auparavant. [Scott Proudfoot, 15:10:15]

De même, on peut obtenir des ministères une quantité considérable de renseignements simplement en les leur demandant :

[...] Si j'allais faire une représentation au ministère des Finances, tout le monde le saurait. Les médias peuvent prendre le téléphone et contacter le ministère pour demander : « M. Scott vient vous voir sur un sujet donné. Pourrions-nous avoir davantage de détails? » Interviennent alors des critères d'accès à l'information qui régissent ce qui doit ou ne doit pas être divulgué, selon la nature du sujet. La même chose vaut pour les députés et les comités. Si [...] quelqu'un du ministère des Finances comparait ici, vous pouvez dire : « Je crois savoir que M. Scott a contacté votre ministère. Pouvez-vous nous éclairer sur les positions respectives? »
[John Scott, 12:09:35]

On a mentionné sans l'examiner en détail une autre source potentielle d'information, la Loi sur l'accès à l'information. Par exemple, on pourrait demander à voir toute la correspondance adressée à un ministère au sujet d'un contrat ou d'un projet de loi particulier, une liste des réunions qui ont eu lieu, avec qui, etc. On peut obtenir quantité de renseignements sur des réunions auxquelles ont participé des responsables ministériels, bien que ces demandes d'accès à l'information soient généralement étudiées cas par cas.

Le meilleur argument en faveur d'un système de double divulgation est que, théoriquement, la comparaison des renseignements provenant des deux sources mettrait au jour les contacts de lobbying non enregistrés. Le Comité a entendu des témoignages en faveur et à l'encontre d'un tel système. Le principal argument contre est qu'il en résulterait un accroissement énorme de la quantité de renseignements dans le registre, ce qui pourrait se justifier s'il en résultait une plus grande transparence. Tout dépend de ce qu'un tel système révélerait : certes, il permettrait de déceler les écarts entre les rapports provenant de l'intérieur et ceux provenant de l'extérieur de l'appareil gouvernemental. Une partie des contradictions pourraient résulter d'une intention délibérée de camoufler des faits, mais ces disparités pourraient tout aussi bien — et peut-être plus fréquemment — s'expliquer par des erreurs innocentes dans l'interprétation des règles.

Tout bien considéré, le Comité estime que la création d'un système de double divulgation serait peu susceptible d'apporter un avantage réel au public ou à l'industrie du fait d'une plus grande transparence. En même temps, l'obligation de divulguer le nom de chaque personne (ou même des seules personnes ayant un « pouvoir décisionnel ») contactée augmenterait certainement de beaucoup le fardeau de l'observation et les pressions sur les ressources du registre. En outre, qui peut dire avec certitude où réside le « pouvoir décisionnel » au sein du gouvernement? Par exemple, de petits marchés d'approvisionnement peuvent être conclus sans qu'un cadre supérieur n'exerce un droit de regard par la suite. Il serait difficile, voire impossible, de définir les lignes de démarcation dans l'écheveau complexe de l'appareil gouvernemental moderne, où une seule décision peut faire intervenir de nombreux responsables ou comités travaillant à différents échelons. Pour toutes ces raisons :

Recommandation 15 :

Le Comité est d'avis que l'établissement d'un système de double divulgation, c'est-à-dire un système où les titulaires de charge publique seraient aussi tenus de faire une déclaration quand un lobbyiste communique avec eux, augmenterait sensiblement les coûts d'observation sans pour autant améliorer vraiment la transparence. Pour cette raison, le Comité ne recommande pas que la Loi soit modifiée pour créer un système de double divulgation.

2. Déclaration des contacts individuels

Une autre proposition dont on a discuté exigerait des lobbyistes qu'ils indiquent non seulement le ministère, mais également les noms des personnes avec lesquelles ils se sont entretenus. Le conseiller en éthique a répondu ce qui suit :

Franchement, c'est une proposition qui me dérange [...] Je suis fermement convaincu que les fonctionnaires du Canada devraient être aussi ouverts que possible à leurs concitoyens qui veulent venir leur parler de leur responsabilité. Dans certains cas, il s'agit de lobbyistes, qui doivent alors s'inscrire, et d'autres sont de simples citoyens. Je crois qu'il est très important que les fonctionnaires puissent être consultés sans aucune entrave dans l'exercice de leurs responsabilités. Je crois que si l'on exigeait que tous les hauts fonctionnaires déclarent exactement avec qui ils ont des entretiens, cela entraînerait une conséquence malencontreuse, à savoir qu'il y aurait moins de conversations qu'il ne le faudrait probablement. C'est une crainte, et je pense que le Comité voudra y réfléchir. [Howard Wilson, 5:17:00]

La pratique consistant à « donner des noms » pourrait aussi avoir un effet pervers, décrit par Linda Gervais :

Je pense que si nous dévoilions les noms de ces personnes qui reçoivent nos appels, elles ne seraient peut-être pas aussi ouvertes et hésiteraient à nous rappeler parce qu'elles auraient certaines craintes. On veut un processus ouvert. Je pense que les conséquences d'une telle chose seraient tout à fait contraires à ce qu'on recherche. Je pense que cela inciterait certaines personnes à ne pas nous rappeler, à ne pas fournir de l'information et à ne pas être ouvertes [...] C'est la nature humaine. [Linda Gervais, 15:09:25]

Le IRGC fait valoir qu'en braquant les projecteurs sur certaines personnes au sein de l'appareil gouvernemental, on passe à côté du but visé par la Loi :

[La Loi] cerne très bien le travail des lobbyistes. Ne nous égarons pas en mettant l'accent sur les divers niveaux d'activité dans un dossier des fonctionnaires individuels. Ce n'est donc pas une question de coût, mais plutôt de faciliter et de traiter une situation, un projet pour lequel nos clients font appel à nous. [Tony Stikeman, 12:09:35]

John Scott souscrit à cette vision des choses :

[...] Être obligé de déclarer le nom de chaque personne que nous pouvons rencontrer dans l'administration représenterait un fardeau administratif, alors que les dispositions actuelles me paraissent adéquates. [John Scott, 12:09:35]

Il semble qu'on ait l'impression, au sein du public, que le but du lobbying est de viser haut et, à terme, d'obtenir cette rencontre presque hors d'atteinte « avec le ministre ». Mais cette image paraît trop simple. Ce qui importe peut-être davantage pour un lobbyiste est d'obtenir l'attention des gens qui conseillent le ministre, même s'il ne s'agit que d'un analyste des politiques rédigeant des notes de service internes aux fins des discussions sur les principes d'action. On peut alors se demander ce qui arriverait si un conseiller de confiance était induit en erreur par un lobbyiste convaincant. Le ministre (ou tout autre décideur ou législateur) pourrait ne pas obtenir tous les renseignements voulus pour prendre de bonnes décisions. Mais ce point de vue ne rend certainement pas justice au jugement et à l'intelligence des conseillers ministériels en matière de politiques. Le conseiller en éthique a répondu à cette préoccupation en s'inspirant de sa propre expérience comme fonctionnaire :

J'ai passé toute ma carrière à la fonction publique, principalement aux Affaires étrangères et dans le secteur de la politique commerciale. J'étais constamment contacté par des lobbyistes, et j'estimais que cela faisait partie de mes responsabilités. J'estimais qu'il était extrêmement dangereux de ne présenter qu'un seul point de vue dans les conseils que je transmettais à mon ministre. J'essayais d'avoir le maximum d'ouvertures possible, de parler au plus grand nombre de personnes possibles pour pouvoir donner les meilleurs conseils possibles au ministre qui prenait la décision finale. J'ai donc toujours jugé essentiel de garder ouverts ces contacts. [Howard Wilson, 5:17:00]

Les témoins avaient des opinions partagées. Brian Grainger a résumé de cette façon le débat :

Je ne sais vraiment pas s'il est dans l'intérêt public de savoir ce genre de choses [...] Quant à savoir si vous devez connaître le nom de quelques employés de première ligne [...] qui a reçu la visite d'un lobbyiste [...] personnellement, je n'en vois pas le besoin [...] Ce qui pourrait toutefois être en cause [...] c'est la question de savoir s'il est nécessaire que le renseignement en question soit du domaine public [...] Le lobbyiste, la compagnie, le cabinet de lobbyiste, un lobbyiste à l'emploi d'une entreprise, etc., est déjà tenu de vous fournir des renseignements sur ce qu'il fait. Je crois qu'il y a déjà suffisamment de renseignements qui sont du domaine public dans ce domaine. [Brian Grainger, 8:16:25]

Le Comité est d'avis que le fait d'exiger des lobbyistes qu'ils divulguent l'identité des personnes avec lesquelles ils communiquent n'améliorerait pas sensiblement la transparence et pourrait en fait entraver la communication entre les lobbyistes et les titulaires de charge publique. En outre, une telle exigence augmenterait sensiblement les coûts d'observation et d'exécution de la Loi. En conséquence :

Recommandation 16 :

Le Comité ne recommande pas que la Loi soit modifiée afin d'exiger des lobbyistes qu'ils indiquent dans le registre les noms des personnes avec lesquelles ils communiquent.

3. Divulgence de la part des organisations

Comme il est mentionné ci-dessus, un certain nombre de témoins font valoir que la responsabilisation des lobbyistes pour le compte des organisations serait renforcée si l'on exigeait davantage de renseignements sur leur structure de gouvernance et leurs sources de financement. Par exemple, les Manufacturiers et exportateurs du Canada (MEC) recommandent que les organisations soient obligées de divulguer leur statut juridique, la structure de leur capital social et de leur gouvernance, la raison de tout financement fédéral ainsi que la source et l'objet de tout financement étranger, qu'on leur impose d'inscrire au registre les noms de tous les employés exerçant des activités de lobbying et que la base de données sur l'enregistrement des lobbyistes permette une recherche des organisations à partir des noms d'employés.

Pour les mêmes raisons qui font qu'il considère comme suffisantes les exigences actuelles en matière de divulgation, le Comité estime qu'il n'est pas justifié d'exiger une plus grande divulgation de la part des lobbyistes travaillant pour le compte d'une organisation. Par conséquent,

Recommandation 17 :

Le Comité trouve suffisantes les exigences actuelles de divulgation qui s'appliquent aux lobbyistes pour le compte d'une organisation et il ne recommande aucune modification des exigences actuelles en la matière.

4. Divulgence des dépenses

Bon nombre de gens ont l'impression erronée que les lobbyistes arrivent à leurs fins simplement en dépensant de l'argent et que plus ils dépensent, meilleurs sont les résultats. Pour cette raison, certains témoins proposent qu'ils soient obligés de divulguer le montant qu'eux et leurs clients dépensent dans le cadre d'une campagne de lobbying particulière.

Toutefois, la plupart des témoins sont d'accord pour dire que l'image du lobbyiste qui « répand de l'argent sur la Colline » est une description beaucoup trop simple de la situation. Il n'y a qu'à se rappeler les plans de fusion avortés des grandes banques pour comprendre que le fait de dépenser de l'argent ne garantit aucunement les résultats visés. Par contre, il est tout à fait possible de mener une campagne de lobbying très efficace avec un budget restreint, plus particulièrement à l'ère de l'Internet.

Il convient de poser plusieurs questions en ce qui concerne la divulgation des fonds dépensés. Premièrement, cela va-t-il vraiment améliorer la transparence du système? Deuxièmement, quels seront les coûts d'observation? Qu'en coûtera-t-il pour administrer la mesure? Et quelle sera l'incidence sur le plan de la confidentialité?

Tous les témoins sont d'accord pour dire que les lobbyistes dépensent de l'argent de différentes façons, selon la nature de la tâche :

Au Canada, les services des avocats, lobbyistes et consultants varient d'un cabinet à l'autre et d'une personne à l'autre. Certains offrent principalement un service de représentation. D'autres se contentent d'informer leurs clients. D'autres encore offrent un service complet comprenant suivi, analyse et diverses autres choses, dont une petite partie seulement constitue du lobbying, c'est-à-dire la prise de contact avec des titulaires de charge publique. [John Scott, 12:09:20]

Des représentants de Démocratie en surveillance ont expliqué comment des organisations comme la leur dépensent leurs fonds :

Cela comprend le salaire du personnel, la préparation des documents, la rédaction des rapports de recherche, etc. [Duff Conacher, 8:16:35]

Bien que la plupart des témoins n'appuient pas l'idée d'une divulgation des dépenses, le Comité est d'avis qu'il ne doit pas faire dépendre d'un simple vote à main levée sa position sur cette importante question. De manière plus fondamentale, le Comité entrevoit des difficultés à ce chapitre pour la simple raison que l'acte même de quantifier les dépenses de lobbying est un processus très incertain, et qu'il risque tout autant d'induire en erreur que d'informer. Comment calculer les chiffres en question? Par exemple, engloberait-on une partie proportionnelle des coûts administratifs de la firme, comme ceux liés aux services de secrétariat ou même de photocopie? Sean Moore a évoqué l'expérience américaine à cet égard :

[...] Les choses sont devenues très vite ridicules car certaines associations industrielles devaient calculer le pourcentage de leurs frais d'éclairage, de chauffage et de stationnement ayant servi à des activités de lobbying. Bref, les chiffres ont très vite perdu toute signification. [Sean Moore, 14:17:00]

Le simple fait de divulguer des chiffres sans donner de détails sur la façon dont on les calcule a peu de chance de constituer une divulgation utile. En outre, les coûts d'administration et d'observation du système augmenteraient certainement.

Malgré tout, cela ne veut pas dire que la proposition n'a aucune valeur. Par exemple, on pourrait élaborer des lignes directrices précisant les dépenses de lobbying à divulguer. Donc :

Recommandation 18 :

Bien qu'on ait présenté au Comité des avis partagés à ce sujet, il est possible que le fait d'exiger des lobbyistes qu'ils divulguent les montants consacrés aux campagnes de lobbying entraîne une plus grande transparence. Pour cette raison, le Comité recommande que la proposition fasse l'objet d'un examen plus approfondi par le Ministère, en consultation avec les parties prenantes.

5. Divulgence des honoraires

Outre la divulgation des fonds consacrés aux campagnes de lobbying, certains témoins ont proposé que les lobbyistes soient obligés de divulguer leurs honoraires. Les lobbyistes-conseils et les lobbyistes salariés ont exprimé leur inquiétude à cet égard :

GPC ne voit pas en quoi cette divulgation contribue à l'intérêt public et est fortement opposé à toute obligation pour les consultants et les lobbyistes de divulguer leurs honoraires. Les partisans de cette mesure invoquent parfois le précédent américain. Cependant, il ressort de nos discussions avec nos collègues américains et d'un examen de la manière dont la divulgation fonctionne dans la pratique aux États-Unis que la divulgation des honoraires n'ajoute rien à la transparence de leur système. [John Scott, 12:09:20]

Certains membres du Comité estimaient qu'il serait peut-être utile de connaître les honoraires. Il n'a cependant pas été possible, dans le cadre du débat, de définir précisément en quoi cette information serait utile. Le Comité est d'avis qu'avant de déroger de façon aussi marquée à la Loi adoptée initialement par le Parlement, il faudrait démontrer de façon plus convaincante que cela n'a été le cas au cours ses audiences la nécessité d'une telle divulgation.

Qui plus est, cette exigence pourrait avoir des répercussions assez sérieuses sur les pratiques de facturation de certaines firmes de lobbying. Sean Moore explique :

Personnellement, et je sais que mes collègues qui s'occupent de relations avec le gouvernement se fichent de moi quand je dis cela, j'ai l'impression que la plupart du temps quand ils s'opposent à déclarer cela, c'est qu'ils ne veulent pas qu'on sache à quel point certains clients les paient peu. Pour attirer les clients, ils peuvent leur demander 2 000 \$ ou 3 000 \$ par mois, mais pour faire plus ou moins la même chose, ils peuvent demander à quelqu'un d'autre 9 000 \$ par mois. C'est une excellente raison de ne pas vouloir faire de déclaration, mais c'est exactement l'inverse de ce qu'on pourrait penser. [Sean Moore, 14:17:00]

Le Comité n'ignore pas que l'industrie des services-conseils en matière de politiques publiques et de relations gouvernementales opère dans un marché très compétitif, comme beaucoup d'autres industries de services au Canada aujourd'hui. Le lobbying demeure une activité légitime et constitue un instrument important pour assurer la circulation efficace de l'information dans le processus décisionnel public. Le Comité est

d'avis que la divulgation des honoraires n'est pas une option souhaitable pour un certain nombre de raisons :

- Assujettir une seule industrie à la divulgation de ses honoraires constituerait de la discrimination, laquelle pourrait se justifier si l'on envisageait d'atteindre un objectif important sur le plan des politiques. Toutefois, il est loin d'apparaître clairement qu'il en résulterait une plus grande transparence;
- Les coûts d'administration et d'observation seraient plus élevés;
- Exiger la divulgation des honoraires pourrait être incompatible avec l'article 20 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui interdit au gouvernement de communiquer des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité, ou encore d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.

Recommandation 19 :

En conséquence, le Comité estime que les exigences de divulgation actuelles sont satisfaisantes et il ne recommande donc pas que l'on modifie la Loi pour exiger des lobbyistes qu'ils divulguent leurs honoraires.

6. Honoraires conditionnels

À l'heure actuelle, les ententes d'honoraires conditionnels ne sont pas interdites en vertu de la LEL. Les lobbyistes peuvent agir sous cette base sauf lorsqu'il s'agit d'achats ou d'octroi de fonds par le gouvernement du Canada, c.-à-d. lorsqu'un client obtient un bénéfice quelconque du gouvernement relativement à des achats ou à l'octroi de fonds. L'alinéa 5(2)g) de la LEL exige que les lobbyistes indiquent dans leur déclaration s'ils reçoivent des honoraires conditionnels.

Pour des raisons semblables à celles exprimées ci-dessus quant à la divulgation des honoraires :

Recommandation 20 :

Le Comité considère que les exigences de divulgation actuelles sont adéquates et il ne recommande donc pas que l'on modifie les dispositions de la Loi relatives aux honoraires conditionnels.

7. Déduction fiscale des honoraires de lobbying

Il a également été question de la déduction fiscale des honoraires de lobbying. Le Comité estime que la politique d'imposition est un sujet qui relève de la compétence du ministre des Finances. Certains témoins ont proposé d'éliminer la déduction pour

dépenses de lobbying car, sous un certain angle, il s'agit d'« une subvention publique à de riches groupes d'intérêts spéciaux pour les aider à influencer le processus démocratique ». [Démocratie en surveillance, 8:15:45]. Les lobbyistes-conseils ne sont pas d'accord :

[...] c'est une façon indirecte de dire que les honoraires de lobbying ne sont pas des frais d'entreprise légitimes au même titre que les services juridiques, comptables ou de conseils en gestion. Dans la mesure où tout le monde adhère véritablement aux quatre principes directeurs de la Loi, et particulièrement à celui voulant que le lobbying auprès des titulaires de charge publique constitue une activité légitime, cette initiative est carrément malvenue. En outre, si l'on supprimait la déduction, cela alourdirait le coût des conseils professionnels en politique publique, de l'intervention raisonnée auprès des autorités sur de nombreux sujets complexes... tout cela serait compromis. Et, à mon sens, cela ne serait pas dans l'intérêt ni des parlementaires ni de la fonction publique et constituerait indéniablement une mesure rétrograde dans un processus qui a évolué de manière positive au cours des 15 dernières années. [John Scott, 12:09:30]

Le Comité est d'avis que la politique fédérale en matière d'imposition des frais professionnels est une question traitée dans la Loi de l'impôt sur le revenu et qui ressort du mandat du ministre des Finances. Même s'il s'agit d'une question ayant certainement une incidence sur le lobbying, il est clair que l'examen par le Comité de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes ne s'étend pas à la Loi de l'impôt sur le revenu. Pour ces raisons :

Recommandation 21 :

Le Comité estime que la question de la déduction fiscale des honoraires de lobbying outrepassé son mandat et il ne fait donc aucune recommandation à ce sujet.

8. Confidentialité procureur-client

Le dernier témoin à comparaître devant le Comité a été l'Association du Barreau canadien (ABC). L'ABC a recommandé qu'on prenne certaines mesures pour éviter un éventuel conflit entre les exigences de divulgation en vertu de la Loi et le devoir de confidentialité de l'avocat envers ses clients. L'ABC a souligné qu'elle ne cherchait pas à obtenir une exemption de la divulgation pour les avocats, sauf lorsque cela compromet l'obligation professionnelle de confidentialité. L'Association a recommandé de modifier de la façon suivante le paragraphe 4(2) de la Loi :

4.(2) La présente Loi ne s'applique pas dans les cas suivants :

[...]

c) présentation d'avis ou d'observations oralement ou par écrit à un titulaire d'une charge publique au nom d'une personne ou d'une organisation, lorsque la confidentialité est exigée par la Loi.

L'ABC avance qu'il ne peut y avoir aucune objection sérieuse à la modification proposée. Toute objection peut facilement être écartée par l'exigence que les avocats refusant de divulguer des renseignements pour des considérations déontologiques fassent plutôt mention de la non-divulgaration pour ces motifs dans leur déclaration auprès du directeur de l'enregistrement.

M. Simon Potter (deuxième vice-président, Association du Barreau canadien) reconnaît que le conflit ne risque guère de se présenter souvent :

Je crois qu'il ne se posera que très peu fréquemment, mais on peut facilement imaginer des situations où des avocats pourraient être placés devant le dilemme. Le cas échéant, je crois que la Loi devrait confirmer aux avocats que leur obligation fondamentale consiste à protéger le secret professionnel, comme l'exige le serment qu'ils ont prêté. [Simon V. Potter, 21:15:40]

Afin de comprendre de quelle manière un conflit pourrait surgir, il importe d'abord de comprendre la nature du privilège du secret professionnel de l'avocat :

[...] pas toute communication avec le client mais toute communication permettant d'obtenir un avis juridique d'un avocat, ou une représentation juridique par l'avocat. [...] Je ne peux divulguer ce que j'apprends de mon client que s'il m'en donne instruction. Même si une loi m'ordonne de divulguer ces renseignements, je suis tenu de ne pas le faire. [Simon V. Potter, 21:15:50]

Il s'agit là d'un point important : seul le client peut donner à l'avocat l'instruction de divulguer les communications privilégiées. S'il demande à l'avocat de ne pas les divulguer, ce dernier doit respecter les instructions de son client et maintenir la confidentialité des renseignements.

Comment donc un conflit surgit-il entre l'obligation de divulguer l'identité d'un client aux fins du registre et le devoir de ne pas divulguer de renseignements confidentiels? M. Potter donne un exemple :

Je peux m'imaginer devant un tribunal faisant valoir qu'une loi particulière — disons une loi fiscale — signifie ceci plutôt que cela. Je représente quelqu'un qui a une très grande responsabilité en jeu, dépendant si c'est ceci ou cela que signifie cette Loi, et la Loi est ambiguë. En même temps, je fais du lobbying pour obtenir qu'une précision législative soit apportée à cette Loi. Ce pourrait être très nuisible pour mon client dans cette affaire s'il était connu que le client cherche en fait à obtenir que ce changement législatif soit apporté de façon permanente [...] Cela pourrait être interprété comme un aveu que la Loi signifie vraiment cela plutôt que ceci. Je peux imaginer que cela nuirait à mon client. [Simon V. Potter, 21:16:00]

M. Potter offre une seconde illustration :

Imaginons une situation de droit familial où il y a une dispute, par exemple au sujet de la garde d'un enfant. Quelqu'un voudra peut-être exercer des pressions pour faire modifier la Loi ou une politique ou un règlement régissant la façon dont la pension alimentaire est calculée, et cette personne plaide en fait au tribunal au même moment. Elle se trouve privée du droit de faire du lobbying si elle s'expose à ce qu'on sache qu'à son avis la Loi est ambiguë au point de la désavantager dans la position qu'elle est en train de défendre devant le tribunal. [Simon V. Potter, 21:16:00]

Le Comité ne partage pas le point de vue de l'ABC pour plusieurs raisons : premièrement, les lobbyistes ne sont pas obligés de déclarer aux fins du registre le contenu des observations du client; il n'y a donc pas de risque que celles-ci soient utilisées en cour comme preuves contre lui. En outre, même si la position du client était connue, le Comité est d'avis que les tribunaux canadiens sont suffisamment intelligents pour reconnaître qu'une partie peut utiliser différents arguments dans différentes circonstances. De fait, les parties à une poursuite avancent fréquemment — de fait, habituellement — des arguments « subsidiaires » dans leurs allégations, et l'avocat qui les présente signifie clairement qu'il s'agit d'arguments subsidiaires. Pour leur part, les tribunaux les considèrent exactement pour ce qu'ils sont — des variantes — et non comme excluant ou contredisant l'autre position.

Deuxièmement, et bien que l'ABC ne l'ait pas signalé, le Comité est conscient du fait que les règles qui régissent la confidentialité ne sont pas absolues. Il y a certaines exceptions, par exemple dans les règles de déontologie ontariennes :

L'avocat a l'obligation de tenir strictement confidentiels tous les renseignements concernant les affaires du client obtenus dans le cadre de la relation professionnelle, et il ne doit pas divulguer ces renseignements sans y être expressément ou implicitement autorisé par le client, ou y être obligé en vertu de la Loi.

Lorsque la divulgation est exigée en vertu de la Loi ou d'une ordonnance d'un tribunal compétent, l'avocat doit toujours prendre soin de ne pas divulguer plus de renseignements que ce qui est nécessaire.

Comme l'indiquent clairement ces règles, un avocat peut divulguer de l'information lorsque la Loi l'exige. Il y a aussi des situations où, en vertu de la législation fédérale, les avocats doivent divulguer de l'information, par exemple en vertu des modifications apportées récemment à la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité. Dans de tels cas, un avocat qui ferait face à des mesures disciplinaires pour avoir révélé des renseignements confidentiels pourrait faire reposer sa défense sur le fait qu'il n'avait pas le choix à cause de la Loi.

L'ABC propose que, au lieu de l'enregistrement du client, l'avocat mentionne simplement la non-divulgence pour motif de confidentialité dans sa déclaration au directeur de l'enregistrement. Le Comité considère que cette solution n'est pas satisfaisante. Permettre aux avocats de dire simplement « je m'oppose à la divulgation de l'identité de mon client en raison du privilège des communications » au lieu de procéder à l'inscription comme telle aurait au moins deux effets négatifs. Le plus évident est qu'il irait à l'encontre de l'objectif du registre, qui est d'identifier les clients à l'intention du public. La deuxième conséquence est la possibilité qu'on abuse du privilège, lequel appartient au client. L'avocat peut affirmer le privilège au nom de son client, soit de sa propre initiative, soit sur les instructions du client, mais dans chaque cas il est obligé de le faire. S'il ne peut en toute conscience suivre ces instructions, l'avocat doit cesser de représenter le client et transmettre le dossier à un collègue.

Il est incontestable que si le client ne veut pas donner à l'avocat le droit de divulguer son nom, en pareil cas l'avocat, en vertu de la Loi actuelle, ne devrait pas faire de lobbying. [Simon V. Potter, 21:16:10]

Le Comité craint que, si l'on adoptait la modification proposée par l'ABC, rien n'empêcherait un client ou, de fait, tous les clients, de protéger leur identité simplement en faisant valoir le privilège des communications entre client et avocat.

Le Comité tient compte de la préoccupation exprimée par l'ABC selon laquelle l'obligation de divulguer l'identité d'un client peut créer pour l'avocat un conflit d'intérêts, et qu'en de rares occasions, le client pourrait être obligé d'engager un autre avocat :

[...] au cas où cela ferait du tort au client de divulguer son identité ou telle information [et où] le client ne peut pas se résoudre à renoncer à cette obligation de privilège [l'avocat] devrait-il absolument refuser de représenter ce client? [...] Un avocat a une obligation déontologique de ne pas simplement abandonner un client. [Simon V. Potter, 21:16:05]

La situation de conflit décrite par M. Potter se produit très rarement. Il a indiqué que cela ne lui était jamais arrivé même s'il a représenté plus de 10 000 clients tout au long de sa carrière. La réponse du Comité à cette recommandation doit mettre en balance l'urgence du problème et les risques liés à la solution. Dans l'ensemble, le Comité est d'avis que la divulgation exigée par la Loi ne risque guère de porter sérieusement préjudice à des parties en litige devant les tribunaux. Par contre, la modification proposée pourrait être utilisée à mauvais escient pour contrer l'objectif du registre. Il pourrait effectivement arriver qu'en de rares occasions, un client/plaideur doive assumer les frais additionnels liés aux services d'un autre avocat pour représenter ses intérêts dans l'une des deux instances. En conséquence,

Recommandation 22 :

Le Comité estime que, bien que l'obligation de divulguer l'identité d'un client puisse, dans de rares cas, causer un certain préjudice à des parties en litige devant les tribunaux, le maintien de l'intégrité du registre des lobbyistes est un objectif d'intérêt public plus pressant, de sorte qu'il ne propose pas de modifier la Loi pour y prévoir une exception aux exigences générales de l'enregistrement pour des raisons de confidentialité des communications entre un avocat et son client.

En conclusion, pour ce qui est des exigences en matière de divulgation, le Comité considère que les modalités de l'actuel régime sont adéquates au regard des principes fondamentaux de la Loi et, en conséquence, il ne recommande aucune modification des exigences actuelles en matière de divulgation pour les lobbyistes.

CHAPITRE 4

LE CONFLIT D'INTÉRÊTS ET L'ACCÈS AU GOUVERNEMENT

Ce qui est important, c'est de s'assurer que l'élaboration des politiques est aussi ouverte et transparente que possible. De cette façon, les gens savent qui est impliqué, qui est en train de donner les renseignements et les conseils, et savent qu'il est possible de contester quelque chose à la lumière de ce qu'ils savent. [John Chenier, 14:17:00]

Le Comité a examiné la question du conflit d'intérêt sous plusieurs angles. Le sujet est lié à celui de l'accès au gouvernement. Essentiellement, le conflit d'intérêts fausse le processus décisionnel public et, par conséquent, mine la confiance du public dans les institutions du gouvernement. En effet, les parties au conflit sont en mesure d'obtenir certains « avantages » ou de contourner les « règles » normales. Ces règles, auxquelles tout le monde est assujéti, sont conçues pour que les décisions du gouvernement soient prises en conformité avec les principes de la saine gestion et du mandat public. C'est pourquoi le conflit — et l'apparence de conflit — doivent absolument être combattus pour empêcher qu'ils n'altèrent la confiance des citoyens dans le processus de prise de décisions des pouvoirs publics.

Un deuxième aspect du problème est lié à l'idée d'« information ». Celle-ci est peut-être l'« apport » le plus crucial au processus décisionnel. Qu'il s'agisse de la simple attribution d'un contrat, (p. ex. choisir une soumission lors d'un appel public), ou de la conception d'une réglementation compliquée qui touchera toute une industrie, il est extrêmement important que les décideurs disposent d'une information sûre, à jour et complète. L'intégrité du processus décisionnel public repose donc aussi sur la transparence des échanges d'information entre le gouvernement et les intéressés. La politique publique doit nécessairement assurer l'équilibre entre les intérêts concurrentiels. Or, cela est impossible si plusieurs ou la totalité ne sont pas représentés. Le conflit d'intérêts entrave les échanges de renseignements, puisqu'il suppose qu'une personne — avec son opinion, son projet, sa soumission, etc. — puisse mettre sa position de l'avant, à l'exclusion de celles des autres. À terme, cela mine la confiance du public dans le gouvernement.

Pour rétablir celle-ci, il faut donc agir sur trois fronts : premièrement nous devons continuer à empêcher les conflits d'intérêts de survenir. Cet aspect est traité dans la Loi actuelle et dans le Code de déontologie des lobbyistes. Deuxièmement, et tout aussi important, nous devons ouvrir encore plus le processus d'élaboration des politiques; veiller à supprimer tous les obstacles aux échanges d'information entre le public et le gouvernement; et enfin encourager activement tous les intéressés à participer à l'échange d'idées. Bref, il faut instaurer un débat vraiment public sur les politiques publiques.

La première question a été soumise comme suit à la considération du Comité par l'un des témoins :

[...] la capacité de la profession de représenter des intérêts différents de manière transparente, sans compromettre les avis et les services qui peuvent être donnés à des clients ayant des intérêts opposés. [John Scott, 12:09:30]

1. Le cloisonnement

La communauté des lobbyistes n'est pas nombreuse. Des conflits d'intérêts peuvent se produire, par exemple, lorsque deux lobbyistes d'un même cabinet travaillent sur un même dossier, mais dans deux camps différents, soit qu'ils s'opposent, soit qu'ils viennent l'un après l'autre, ou lorsque les services d'un cabinet ont été retenus pour conseiller le gouvernement sur une question, et qu'ils le sont à nouveau pour faire des représentations au nom du secteur privé dans le même dossier ou dans des dossiers connexes. Dans ces cas-là, des précautions sont généralement prises pour qu'aucune information confidentielle ne soit échangée.

Officiellement, selon le directeur de l'enregistrement, les lignes directrices de l'Association du Barreau canadien sur les mesures de cloisonnement suffisent à prévenir les conflits éventuels. Toutefois, comme l'a souligné le conseiller en éthique :

Le cloisonnement est très difficile à maintenir. Je ne mets pas en cause le fait que le Code sur les conflits d'intérêts ait recours au cloisonnement. Quelquefois, il faut mettre des cloisons en place pour protéger l'intégrité de certaines informations. C'est un problème sérieux pour les cabinets juridiques et les entreprises comptables, et plus les cabinets grossiront, pire ce sera. [Howard Wilson, 5:16:50]

Si quelques participants de l'industrie considèrent les lignes directrices comme « parfaitement opportunes s'agissant de contentieux judiciaires et de protection des preuves présentées en tribunal », certains ont dit craindre qu'elles ne soient défectueuses du fait qu'elles « interdisent tout contact entre la personne en conflit et ses collègues travaillant sur le dossier de la partie adverse ». Toutefois,

Dans la profession de lobbyiste, il ne s'agit pas tant d'isoler la personne que d'isoler le travail effectué. Les lignes directrices de l'Association du Barreau canadien ne sont ni pratiques ni pertinentes dans ce contexte. [John Scott, 12:09:30]

C'est pourquoi certains cabinets de lobbyistes ont créé leurs propres protocoles sur les conflits. Le groupe Government Policy Consultants (GPC), par exemple, s'est doté d'un code de ce genre qui, à son avis :

[...] « respecte pleinement le *Code de déontologie des lobbyistes*, mais qui applique des restrictions plus praticables dans la profession de lobbyiste. Surtout, le protocole GPC a l'aval de nos clients, les personnes les plus concernées. Ils considèrent qu'il protège entièrement leurs intérêts, tout en préservant l'excellence et l'intégrité du service qui leur est fourni. [John Scott, 12:09:30]

De cette affirmation découlent deux commentaires importants. Premièrement, le conflit d'intérêts, s'il entraîne indéniablement des conséquences pour le débat sur les politiques publiques, concerne avant tout les clients dont les intérêts sont représentés. Dans la profession juridique, lorsqu'un avocat représente ou conseille des clients ayant des intérêts concurrents, il doit faire état de ce conflit et ne peut poursuivre son travail que s'il obtient le consentement des clients. Le lobbying, comme le droit, suppose que l'on plaide la cause d'un client; le lobbying diffère surtout par la nature des services rendus et du fait que l'une des parties est le gouvernement du Canada et, au bout du compte, le contribuable canadien. Cela signifie-t-il que chaque contribuable doit être informé de chaque conflit éventuel et prié de donner son consentement éclairé? Certains pensent que tel devrait être notre objectif. C'est une question épineuse, essentiellement liée à la notion de gouvernement représentatif.

Les Canadiens élisent des députés pour que ceux-ci fassent des lois en leur nom et qu'ils dépensent leurs impôts de manière avisée et conformément au mandat public. Toutefois, l'ampleur et la complexité des administrations publiques modernes exigent que le Parlement délègue une partie de son pouvoir; en habilitant l'exécutif, c'est-à-dire « le Ministère », en l'autorisant à établir des règlements, à formuler des politiques et à acheter des biens et des services, afin d'assurer le fonctionnement constant et efficace du gouvernement au service des Canadiens. Ce travail suppose d'innombrables transactions individuelles et la participation de milliers d'employés des secteurs public et privé. Dans ce processus, il peut survenir des conflits, réels ou apparents. Jusqu'où devons-nous aller pour assurer que le processus se déroule dans l'intégrité? Installerons-nous des caméras vidéo ou des magnétophones dans tous les bureaux? Les fonctionnaires et les représentants élus doivent-ils faire l'objet d'une surveillance constante? Devons-nous exiger que tous les fonctionnaires et tous les représentants élus décrivent dans le plus grand détail leur emploi du temps quotidien, leurs appels téléphoniques, leurs conversations? Si oui, pourquoi nous arrêter en si bonne voie? Pourquoi ne pas leur demander de fournir la liste de leurs amis et des membres de leurs familles? D'aucuns pensent que tel devrait être notre objectif, mais le Comité ne partage pas cet avis et ne souscrit pas à la prémisse qui le sous-tend — à savoir que les fonctionnaires sont foncièrement corrompus ou corruptibles et que, pour le bien public, ils doivent être tenus sous surveillance constante.

Le Comité est convaincu que, pour les milliers d'hommes et de femmes qui travaillent pour la « fonction publique », celle-ci n'est pas un employeur ordinaire — c'est une idée : l'idée que, lorsqu'on travaille pour le gouvernement, on travaille pour tous les Canadiens. On est au service du public. Selon le Comité, à très peu d'exceptions près, les hommes et les femmes de la fonction publique canadienne comprennent et respectent la notion de mandat public et exécutent leurs fonctions avec honnêteté et

bonne foi. C'est là l'axiome le plus fondamental du gouvernement représentatif : nous avons raison d'accorder notre confiance à nos fonctionnaires.

Le Code de déontologie des lobbyistes interdit clairement et sans équivoque aux lobbyistes de représenter des intérêts concurrentiels ou conflictuels, sans avoir obtenu le consentement éclairé de ceux dont les intérêts sont en cause. Mais qui sont ces derniers? Au sens le plus large, ce sont les contribuables canadiens. Toutefois, dans la pratique, nous ne pouvons être appelés à donner notre feu vert à chaque décision. Nous faisons confiance aux fonctionnaires, avec l'espoir qu'ils agiront comme il le faut, qu'ils exécuteront avec honnêteté et diligence les missions que le public leur a confiées. Voilà donc ceux à qui, dans la pratique, le conflit doit être déclaré, et ceux sur qui nous comptons pour veiller à ce que les intérêts du client ultime, le contribuable canadien, soient protégés.

D'autre part, les lobbyistes consultants sont tenus de donner l'assurance aux titulaires de charges publiques qu'ils ont fait part à leurs clients de tout conflit d'intérêts « réel, possible ou apparent » et qu'ils ont obtenu de ceux-ci un consentement éclairé les autorisant à continuer. De plus, le Code des lobbyistes affirme que les lobbyistes ne doivent pas placer les fonctionnaires dans une situation de conflit d'intérêts en proposant ou en faisant une action susceptible de « constituer une influence répréhensible ». Le Comité est d'avis que les principes énoncés dans le Code de déontologie des lobbyistes sont suffisants pour que, lorsqu'un conflit potentiel survient, celui-ci soit résolu d'une manière digne de la confiance du public.

2. La prévention du conflit

Démocratie en surveillance a fait un certain nombre de recommandations visant à éviter que des conflits réels ou potentiels ne se présentent. Le Comité craint qu'elles ne soient pas proportionnées au problème. Parmi les nombreuses recommandations de cet organisme, trois visent directement à éviter le conflit ou l'apparence de conflit :

[...] les lobbyistes devraient être tenus de divulguer le travail qu'ils ont effectué dans le passé ou qu'ils effectuent en ce moment pour des gouvernements, des partis politiques ou des candidats à des charges publiques fédérales. [Aaron Freeman, 8:15:45]

En quoi la divulgation de ces renseignements préviendrait-elle les conflits? La chose n'est pas évidente. On semble supposer qu'une personne, lorsqu'elle travaille auprès de partis politiques ou du gouvernement, accède à des renseignements confidentiels de grande valeur, dont elle peut tirer un avantage immérité. Mais, peut-on dire que tout engagement par un particulier auprès du « gouvernement » ou de « partis politiques » comporte un échange de renseignements confidentiels ou la promesse d'une « rémunération pour services rendus »? Jusqu'où la divulgation envisagée devrait-elle remonter dans le temps? Pendant combien de temps un renseignement garde-t-il sa « grande valeur »? Combien de temps faut-il pour que les « contacts » se refroidissent?

Le Comité a entendu dire qu'en politique, les contacts et les renseignements vieillissent très vite :

[D]ans la vraie vie, on sait que quand on quitte un emploi, tout ce qu'on peut avoir appris sera connu du public dans les six mois qui suivent. Qu'il s'agisse de marchés publics ou d'autre chose, tout le monde est au courant après six mois — les secrets du Cabinet, et ainsi de suite. Tout cela finit par se trouver dans le domaine public. Alors il faut reconnaître que l'avantage lié à la connaissance de ces éléments disparaît vite. Dans certains cas, c'est disparu en deux semaines. Je pense pouvoir affirmer que dans la plupart des cas, après six mois, on ne détient aucune connaissance qui ne soit pas accessible à des personnes qui connaissent bien le système et qui sont prêtes à faire le travail nécessaire. [Scott Proudfoot, 15:10:50]

De toute façon, les renseignements de ce genre — s'ils représentent une valeur quelconque — sont largement disponibles ailleurs. Pour toutes ces raisons, le Comité ne souscrit pas à cette recommandation. Une autre des recommandations de Démocratie en surveillance voudrait qu'il soit interdit aux lobbyistes

[...] d'occuper des postes élevés dans les équipes de campagne des partis politiques ou des candidats. [Aaron Freeman, 8:15:45]

M. Freeman a fait remarquer qu'« une telle interdiction existe dans deux États américains ». Donc, la chose doit être tolérée dans les 48 autres. La recommandation comporte un certain nombre de difficultés conceptuelles, dont la moindre n'est pas son effet sur la liberté d'association des individus, un droit garanti par la Charte canadienne des droits et libertés. On semble laisser entendre ici que le lobbyiste « politique » sera capable d'obtenir des faveurs des amis qu'il aura aidés à faire élire. On comprendra que le Comité ne soit guère d'accord avec cette façon de considérer les représentants élus.

Voici une troisième recommandation de Démocratie en surveillance :

Les lobbyistes devraient se voir interdire de faire du travail pour les ministères gouvernementaux auprès desquels ils font du lobbying. [Aaron Freeman, 8:15:45]

Cette recommandation vise à empêcher le conflit d'intérêts qui résulterait d'une divulgation non autorisée de renseignements confidentiels entre associés d'un même cabinet travaillant sur un même dossier, mais dans des camps opposés. De nos jours, les ministères sont des organismes de grande taille, qui comptent des centaines, voire des milliers d'employés. Il y a de nombreuses raisons pour lesquelles un ministère peut décider de recourir à un lobbyiste. Souvent, cela tient aux grandes connaissances que celui-ci possède sur des questions de fond. Selon le Comité, une interdiction généralisée irait à l'encontre du but visé. Il arrive fréquemment aux conseillers en politiques des ministères d'être aux prises avec des problèmes techniques très pointus, alors que seules quelques personnes au Canada sont en mesure de leur fournir une analyse éclairée. L'interdiction suggérée aurait très probablement pour effet d'exclure, pour motif

de conflit, tous les experts existants et de les empêcher de dispenser leurs conseils aux ministères.

Pourtant, il n'est pas impossible que certaines situations donnent lieu à ces conflits. Deux témoins, qui ne sont par ailleurs pas souvent du même avis, ont soulevé la question suivante :

[...] il y a peut-être un problème du fait que les gouvernements ou les fonctionnaires font appel aux services de consultation des experts-conseils et que ces derniers prennent part eux-mêmes aux consultations. On peut considérer de ce fait que les experts-conseils sont en conflit d'intérêt. [Jayson Myers, 7:09:20]

M. Freeman a appuyé cet avis, en l'illustrant de surcroît :

[...] lorsque le Conseil du Trésor a décidé d'élaborer les lignes directrices à l'intention du secteur de la haute technologie et d'embaucher un lobbyiste du secteur — un lobbyiste représentant les sociétés de haute technologie — pour faciliter l'élaboration de ces lignes directrices, le résultat final était-il un résultat pro-industrie? D'aucuns diraient oui, d'autres non. [Aaron Freeman, 8:16:00]

L'attention du Comité a été particulièrement retenue par ce qui semble être une tendance croissante à l'affermage des études sur les politiques et du travail de consultation à des cabinets d'experts-conseils du secteur privé. Certes, le nom du cabinet est cité dans les documents publics, mais l'identité précise des personnes qui conseillent les experts-conseils demeure floue. Comme l'explique Sean Moore, cette tendance est peut-être particulièrement flagrante dans l'élaboration des politiques scientifiques :

Dans le domaine des sciences [...le] lobbyisme n'est jamais aussi compliqué, difficile et frustrant que lorsqu'il s'agit de sciences et de santé. [Il est] possible d'acheter à peu près n'importe quelle donnée scientifique, et [quelle] transparence [y a-t-il] dans ce domaine? Est-ce que nous devrions exiger plus de détails sur les gens qui sont censés fournir des données scientifiques, est-ce qu'il faudrait savoir qui les a payés? [Sean Moore, 14:17:05]

Il n'y a pas de solution facile au problème :

[...] C'est toute une chaîne alimentaire à suivre, finalement, pour savoir quel genre de renseignements sont utilisés et fournis au gouvernement. Faut-il fournir le détail de tout le travail humain qu'il a fallu effectuer pour produire cette recherche? Je ne sais pas. [Sean Moore, 14:17:05]

John Chenier a convenu que ce travail « serait peut-être pénible et peut-être pas à toute épreuve » :

Ce qui est important, c'est de s'assurer que l'élaboration des politiques est aussi ouverte et transparente que possible. De cette façon, les gens savent qui est impliqué, qui est en train de donner les renseignements et des conseils, et ils ont la

possibilité de contester à la lumière de ce qu'ils savent. Néanmoins, il se peut qu'actuellement, les personnes qui sont consultées, les personnes impliquées, ne soient pas bien connues des autres parce que le processus de consultation est fermé. C'est là que se trouve le problème. [John Chenier, 14:17:10]

Toutefois, une fois le problème cerné, aucune solution claire n'a été proposée. Il est douteux que l'accroissement des obligations en matière de divulgation dans le cadre de l'enregistrement des lobbyistes ne soit une solution. Ici encore, la question à se poser est la suivante : quelle devrait être la portée de l'exigence de divulgation?

Je ne crois pas qu'on doive demander aux gens s'ils ont déjà travaillé pour la compagnie de tabac R.J. Reynolds, ou leur poser des questions de ce genre, les obliger à déclarer ce qu'ils ont fait il y a 15 ans, quelque chose qui entachera tout leur témoignage. Je ne pense pas qu'un tel processus soit souhaitable. [John Chenier, 14:17:10]

Le Comité est conscient des conflits qui peuvent se présenter lorsque des experts-conseils du secteur privé se prononcent sur l'élaboration des politiques gouvernementales. Le sujet est particulièrement inquiétant parce que les effets réels des conflits sur l'orientation des politiques publiques ne sont pas nécessairement visibles et, surtout, parce qu'ils sont difficiles à déceler pour le public. Toutefois, l'examen complet de ce problème nouveau et important déborde du cadre de la présente étude, si bien que le Comité ne peut pas formuler de recommandation à ce sujet. Cependant :

Recommandation 23 :

Le Comité recommande que le rôle des experts-conseils du secteur privé dans l'élaboration des politiques gouvernementales fasse l'objet d'un examen plus approfondi par le Parlement, dans le dessein de favoriser la transparence et d'éviter l'apparition de conflits d'intérêts.

3. La période de restriction

Un autre aspect du problème des conflits d'intérêts est celui de la « période de restriction » après-mandat à laquelle sont tenus certains titulaires de charges publiques lorsqu'ils quittent leur poste. En effet, le Code sur les conflits d'intérêts restreint la capacité d'un ex-fonctionnaire d'exercer des activités de lobbying après avoir quitté son emploi. Le Comité est conscient que les problèmes soulevés par l'application du Code sur les conflits d'intérêt débordent la portée de la présente étude; encore une fois, toutefois, le double rôle du conseiller en éthique tend à estomper les limites et, pour cette raison, plusieurs témoins ont évoqué le Code des lobbyistes.

Selon certains témoins, si importante que soit l'existence d'une équité réelle dans le système, il importe également que celui-ci soit perçu comme équitable. Un des membres du Comité a parlé de la grande inquiétude des Canadiens face à ce qu'il considère comme « la familiarité des rapports entre certains lobbyistes et des décideurs de premier rang » et « les relations qui peuvent souvent exister entre les décideurs et les

lobbyistes qui avaient l'habitude de participer au processus décisionnel ». Le conseiller en éthique a évoqué l'objectif de la « période de restriction » :

Les dispositions concernant l'après-mandat figurent dans le Code sur les conflits d'intérêts précisément en raison des préoccupations dont vous avez parlé. On peut avoir l'impression qu'au cours de la première année qui suit leur départ, certaines personnes peuvent profiter de leurs relations pour faire du lobbying. Voilà pourquoi nous avons prévu cette période d'attente d'un an, que ce soit avant d'accepter un emploi auprès d'une entreprise avec laquelle vous avez eu des rapports directs et officiels importants, ou avant de faire du lobbying auprès des ministères avec lesquels vous avez eu des rapports directs et importants. [Howard Wilson, 5:16:45]

Le conseiller en éthique a aussi souligné l'importance et la difficulté qu'il y a à trouver le point d'équilibre :

C'est une question d'équilibre. Il faut que les gens ne soient pas en mesure de profiter indûment de leur dernière année en poste, mais en même temps, si vous ne leur laissez pas l'occasion de profiter de leur expérience pour bâtir leur avenir, il sera très difficile d'attirer les gens dans la vie publique. [Howard Wilson, 5:16:45]

Le conseiller en éthique a évoqué sa propre expérience des règles régissant les conflits d'intérêts :

J'ai constaté ces dernières années qu'elles avaient donné d'assez bons résultats. Par exemple, nous rencontrons souvent des adjoints politiques qui, lorsqu'ils poursuivent leurs relations avec le gouvernement, ont certainement des contacts avec des ministres et des hauts fonctionnaires. Ces mesures peuvent être assez restrictives [...] C'est surtout le cas s'il y a d'importants changements à la suite d'une élection. Je crois que le Code des lobbyistes fonctionne bien, puisque chaque année nous communiquons avec toutes les personnes qui y sont assujetties. Nous leur parlons, avant leur départ, des restrictions qui les visent, de ce qu'elles peuvent et ne peuvent pas faire. Je peux vous dire que les interdictions dont vous parlez, en ce qui concerne les emplois que l'on peut accepter et les personnes auprès de qui on peut faire du lobbying, peuvent être très restrictives. [Howard Wilson, 5:16:50]

Ce n'est pas l'avis de Démocratie en surveillance :

Deux ans, c'est trop court. Habituellement, il n'y a pas d'élections au cours de cette période de deux ans. Il n'y a pas de changement de gouvernement, sans parler de la fonction publique, et l'ancien ministre a encore des rapports trop étroits avec les hauts fonctionnaires. [Duff Conacher, 8:16:25]

Toutefois, selon John Chenier :

Il est très difficile d'empêcher quelqu'un de gagner sa vie. Quelqu'un quitte une carrière pour une autre. Comment pouvez-vous dire : « Je suis désolé, mais vous ne pouvez pas travailler pendant 12 ou 18 mois, ou deux ans. [John Chenier, 14:16:35]

Voici aussi l'avis de Scott Proudfoot :

Alors il faut se poser la question, qu'est-ce qu'on essaie de faire — est-ce qu'on veut simplement punir les gens? Est-ce qu'on cherche vraiment à mettre des obstacles devant quelqu'un qui quitte la vie publique pour reprendre sa carrière comme avocat, par exemple, et lui rendre la vie aussi difficile que possible? Qui alors voudrait se présenter aux élections? Il faut réfléchir à tout ce qui peut décourager les gens de participer à la vie publique. Nous sommes toujours en train d'inventer de nouveaux obstacles. [Scott Proudfoot, 15:10:55]

C'est aussi l'avis du Comité. Il est vrai que le bien-fondé de la « période de restriction » imposée par le Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique déborde le cadre de la présente étude, mais le Comité estime qu'il faut la considérer comme faisant partie des réalités de la vie de ceux qui quittent la politique. Dans bien des cas, les perspectives d'emploi des anciens parlementaires ne sont pas innombrables. Toutefois, s'il est une chose que les députés ont acquise au cours de leur mandat sur la Colline, c'est une bonne compréhension du processus par lequel les politiques sont traduites dans les lois. Il n'est pas déraisonnable de s'attendre à ce qu'un ancien parlementaire souhaite gagner sa vie avec ces connaissances acquises légitimement, en travaillant au service des Canadiens. Il faut néanmoins veiller à ce que ceux qui reviennent sur la Colline en tant que lobbyistes se conduisent de manière à maintenir l'intégrité des institutions du Parlement et du gouvernement.

Le Comité est conscient du fait que la « période de restriction » de l'après-mandat déborde du cadre de la présente étude et il ne fait donc aucune recommandation à ce sujet. Il sait aussi que cette question et d'autres sujets connexes ont été examinés dans le passé par des comités des deux chambres et feront vraisemblablement l'objet de nouvelles études dans l'avenir. Il estime au demeurant que l'étude de ces questions devrait être confiée à un comité responsable.

4. L'intégrité et l'accès au gouvernement

Au cœur de toute discussion sur le lobbying se trouve la vaste question de l'intégrité du gouvernement. Celle-ci est compromise dès qu'on laisse le conflit d'intérêts s'installer, puisqu'on autorise la promotion d'un intérêt, ou d'un point de vue, au détriment des autres. Le registre des lobbyistes contribue beaucoup à rendre le processus transparent, en exposant les éventuels conflits à l'examen du public. Les gens peuvent facilement savoir qui parle au gouvernement, qui donne des renseignements et qui influe — ou cherche à influencer — sur l'opinion des décideurs. Pour trouver ces données, il suffit de consulter Internet. Cette facilité d'accès favorise l'intégrité de l'administration publique, en donnant une vision claire du processus d'élaboration des politiques : le registre des lobbyistes indique, entre autres choses, quelles sont les questions à l'examen, l'endroit exact « à l'intérieur du gouvernement » où elles sont étudiées et quels sont les intérêts du secteur privé et les ONG qui cherchent à influencer ce processus. En fait, le registre des lobbyistes indique précisément où « à l'intérieur du gouvernement » le

débat se tient et, par conséquent, il ouvre ce débat à la participation du public. La possibilité qu'un lobbyiste bien placé puisse détourner le débat public à son profit, empêcher l'expression des vues opposées et bloquer l'arrivée d'autres renseignements, semble ne plus exister dans la pratique. C'est l'objectif pour lequel le système a été créé, et il a largement été atteint. Pierre Morin pense que :

[...] la Loi a été proposée à cause des prétendus scandales [...]. Cela a entraîné la révision de la Loi de 1988. Mais vous essayez toujours de régler le problème de 1988. Il faudrait peut-être envisager la situation comme suit : quels sont les problèmes qui existent en 2001? Quels sont les problèmes — comme la communauté électronique — dont vous êtes saisis? C'est là la vraie question. N'essayez pas de remédier aux scandales de 1988. Ils n'existent plus depuis longtemps. [Pierre Morin, 15:10:30]

Cette idée a été développée par Peter Clark. Selon lui, la Loi

[...] a été conçue essentiellement pour éviter le trafic d'influence et la vente de contacts [...]. C'est pourquoi nous devons déclarer chaque réunion que nous organisons [...]. Aujourd'hui nous avons affaire à un gouvernement qui table beaucoup plus sur la transparence. À cause d'Internet, ce n'est plus l'influence qui prime mais l'information. Les gouvernements doivent fonder leurs politiques sur l'information. Mais ce qu'il faut déterminer, c'est d'où provient l'information et qui les gens représentent. [Peter Clark, 15:10:35]

Toutefois, même si la Loi a insufflé une certaine dose de transparence dans le processus décisionnel, cela ne constitue qu'un élément parmi d'autres. Le registre des lobbyistes s'inscrit dans un cadre législatif plus large, qui vise à assurer l'intégrité du processus public de prise de décisions, premièrement en rendant le processus transparent et deuxièmement en l'ouvrant à une large participation du public. Mais, selon ce que le Comité a entendu, le processus ne peut pas encore être qualifié d'intégré :

DAD : Décider, annoncer, défendre. C'est la méthode du gouvernement parlementaire — décider, annoncer et défendre — au lieu, devant les grandes questions, d'adopter une attitude beaucoup plus ouverte et de dire : « Voici la question, voici les options, voici les avantages et les inconvénients de chacune des options ».[Sean Moore, 14:16:40]

Démocratie en surveillance est du même avis :

La plupart des Canadiens ne comprennent pas le processus législatif. Lorsqu'un projet de loi est présenté, ils pensent que c'est une première étape, que la porte est ouverte à des changements, qu'ils peuvent envoyer une lettre au ministre et que celui-ci en tiendra compte. Eh bien non, à ce moment-là, toutes les décisions sont déjà prises. [Duff Conacher, 8:15:55]

De tout cela, il ressort que l'intégrité du gouvernement comporte réellement deux facettes. D'une part, les Canadiens souhaitent pouvoir s'assurer que leur gouvernement prend ses décisions de manière équitable et intelligente, dans le respect des bonnes

pratiques de gestion et du mandat public. Dans le même temps, toutefois, ils veulent aussi participer au processus décisionnel. Les citoyens, avec raison, veulent savoir qui dirige le débat sur les politiques publiques, quels sont les facteurs qui façonnent les discussions et quelles sont les décisions qui sont prises. Mais, et c'est aussi important, les gens ordinaires veulent être certains que le gouvernement tient compte de leur avis. Il ne suffit pas d'ouvrir la porte, sans plus; nous devons encourager tous les citoyens à entrer dans la discussion.

Malgré leurs efforts, les gouvernements et les « politiciens » sont parfois considérés avec suspicion :

Quand on regarde l'attitude générale à l'égard des lobbyistes, c'est comme si... souvent ils font savoir aux fonctionnaires qu'ils ne leur font pas confiance ni à eux ni aux représentants élus et c'est comme si on voulait les marquer d'un signe pour indiquer ce manque de confiance. Au contraire, je pense qu'on peut faire confiance à peu près à tout le monde dans ce milieu, à très peu d'exceptions près, et ce n'est pas sain d'avoir ce soupçon qui pèse sur tout le monde. Cela finit par coûter très cher. [Scott Proudfoot, 15:10:55]

Les raisons ne manquent pas de considérer les pouvoirs publics avec cynisme. L'une de ces raisons tient sûrement au fait que beaucoup de Canadiens estiment n'avoir aucune influence et pensent que leur gouvernement n'est pas intéressé à entendre ce qu'ils ont à dire. Pour renverser cette tendance et rétablir la foi dans les institutions gouvernementales, il faudra modifier considérablement la perception qu'ont les gens de la façon dont les gouvernements établissent leurs politiques. Nous devons inciter les Canadiens à s'engager plus tôt dans le processus d'élaboration des politiques, et à s'y engager activement. Les gouvernements doivent encourager et rechercher cet engagement.

Le Comité pense également que les députés ont un rôle capital à jouer dans le processus de décision. Sean Moore, rappelant l'époque où il était lobbyiste à Washington, a évoqué la différence entre les députés canadiens et leurs « frères et sœurs américains » :

[...] le rôle des législateurs dans notre pays est modeste. Cela ne veut pas dire pour autant que, lorsqu'il s'agit de questions législatives, nous ignorons les députés, mais pour être franc, ils se trouvent généralement beaucoup plus bas sur la liste des personnes à contacter, car la genèse des lois dans notre pays commence généralement deux ou trois ans avant que la Chambre des communes n'en soit saisie. [Sean Moore, 14:16:20]

Il importe de signaler que de nombreux membres du Comité n'étaient pas d'accord avec la manière dont M. Moore a décrit le rôle des députés dans le processus législatif.

Certains soutiennent que le scepticisme actuel à l'égard du gouvernement et des institutions de l'État procède du regard infatigable et pénétrant (certains ajouteraient cynique) des médias, en cette ère post-Watergate. Aujourd'hui, ces mêmes médias pourraient offrir les moyens de rétablir la confiance du public dans le gouvernement. Aujourd'hui, la technologie des communications — Internet en tête — permet l'échange de nouvelles, d'informations et d'idées avec un auditoire très large et à une vitesse qui aurait été inimaginable il y a 20 ans. Le Comité a beaucoup entendu parler d'Internet, de la façon dont celui-ci a commencé à modifier le mode de gouvernement et des conséquences croissantes que cela suppose. Les « consultations efficaces » deviendront peut-être autre chose qu'un objectif à atteindre. Elles sont peut-être à notre portée.

CHAPITRE 5

L'ÉLABORATION DES POLITIQUES À L'ÈRE DE L'INFORMATION — LOBBYING, ACCÈS ET INTERNET

Le lobbying consiste à prendre certains intérêts du secteur privé pour les faire correspondre aux intérêts du secteur public sans cacher quoi que ce soit [...] L'Internet est un outil essentiel pour atteindre cet objectif. [...] Selon nous, le gouvernement et le Parlement ont un rôle essentiel à jouer pour garantir que cela fonctionne bien. [Michael Teeter, 15:10:10]

La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes concerne vraiment la transparence et l'amélioration de la transparence de la défense des intérêts publics. D'après notre expérience, la Loi est bien administrée et répond à un réel besoin, dans une certaine mesure, mais je crois qu'il y a des choses plus importantes qui se passent. En fait, il y a des choses que le gouvernement peut faire pour rendre le processus beaucoup plus ouvert, au-delà de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes — et ce dont il s'agit en fait c'est du processus de consultation publique et de son fonctionnement. [Scott Proudfoot, 15:10:20]

1. Le pouvoir de l'Internet

Le sujet de discussion peut-être le plus intéressant que le Comité a abordé concernait l'Internet et son incidence sur le lobbying et le processus de consultation publique. La discussion a été menée par Scott Proudfoot et Michael Teeter, cocréateurs de www.Hillwatch.com, portail conçu comme centre de ressources en direct sur la vie politique et la politique officielle pour ceux qui travaillent dans le domaine politique et pour le gouvernement ou les gens qui veulent l'influencer. Le site catégorise plus de 2 300 sites et fournit des liens pour y accéder afin d'aider les gens à trouver des ressources utiles. Par exemple, il énumère 450 organisations et groupes canadiens dans différents secteurs, de même que plusieurs centaines de groupes internationaux. Le site a pour but de mettre en lumière les différentes positions du secteur privé — associations, ONG et sociétés coalisées — concernant la politique gouvernementale. Depuis sa création il y a six mois, le site a attiré quelque 40 000 visiteurs, ce qui témoigne du pouvoir de l'Internet :

L'Internet peut faire beaucoup pour favoriser la discussion des politiques publiques parce que c'est la source de renseignements de prédilection de bien des gens. Maintenant que plus de 50 p. 100 de la population du Canada est branchée, qu'il y a des liens avec les médias, avec ceux qui participent à la discussion des politiques publiques, avec les responsables d'associations, le taux de branchement est probablement de 80 p. 100 à 90 p. 100 dans bien des cas. [Scott Proudfoot, 15:10:10]

Quelle est la nature du lien entre l'Internet et le lobbying? Le rapport le plus évident est le fait que le Registre des lobbyistes est en ligne et que quelque 98 p. 100 des enregistrements se font par voie électronique. La disponibilité du registre sur l'Internet a, de l'avis de la plupart des observateurs, contribué à une amélioration marquée de la transparence dans l'élaboration des politiques publiques :

En théorie, si vous voulez savoir qui dit quoi sur les questions qui vous intéressent et quelles questions font l'objet de débats au gouvernement ou ailleurs, vous pouvez aller voir sur l'Internet. Si vous organisez tous ces renseignements de façon utile, cela fournit un grand service au public. [Michael Teeter, 15:10:10]

Fait intéressant, il semble que les groupes qui utilisent le plus efficacement le nouveau médium comme outil de lobbying sont souvent ceux qui ont le moins de ressources :

Les groupes qui ont compris la valeur de l'Internet comme outil de promotion pour leurs opinions ont été les groupes de la société civile. Ce n'est pas qu'ils soient plus intelligents que les autres. Le fait est qu'ils possèdent moins de ressources que les autres groupes. Ils ont compris que l'Internet est un outil qui leur permet de faire les choses mieux, de façon plus économique et plus vite et ont décidé de s'en servir. [Scott Proudfoot, 15:10:15]

L'utilisation de l'Internet par les groupes de la société civile a incité d'autres organisations à préciser leurs propres politiques. On a donné l'exemple du débat sur les aliments génétiquement modifiés :

Les militants anti-aliments génétiquement modifiés se servent de l'Internet pour critiquer les entreprises traditionnelles, qui ont été prises au dépourvu. Tout à coup, elles se sont rendu compte qu'elles devaient défendre leur position publiquement. Si vous visitez les sites des entreprises traditionnelles ou des associations qui les représentent, vous y trouverez toutes sortes de renseignements fiables, toutes sortes de renseignements intéressants, beaucoup de documents scientifiques et beaucoup de propagande visant à semer la peur. Vous pouvez trouver toutes sortes de choses sur cette question. Il y a quatre ou cinq ans, cela aurait été impossible. Maintenant, tous ces renseignements sont accessibles au public. Selon nous, à part la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, l'existence de l'Internet incite l'industrie à fonctionner beaucoup plus au grand jour qu'auparavant. [Scott Proudfoot, 15:10:15]

Cependant, bon nombre d'organisations d'intérêt public font davantage que simplement chercher de l'information :

Elles s'organisent pour exercer des pressions sur les gouvernements. [...] Ce sont des lobbyistes, mais ce n'est pas seulement une personne qui représente quelqu'un qui préfère rester dans l'ombre et qui doit s'enregistrer. Il y a des millions de personnes qui se servent de l'Internet pour s'organiser. [Michael Teeter, 15:10:20]

2. Un défi pour les gouvernements

L'arrivée de l'Internet soulève un certain nombre de questions pour les législateurs et autres décideurs. Les députés connaissent déjà au moins un des problèmes : que faire de tous les courriels?

Bien sûr, cela a certains désavantages. L'un de ces désavantages, c'est que vous, députés, allez être assaillis de toutes sortes de renseignements d'ordre politique superflus. Nous venons de voir un rapport disant que les sénateurs américains reçoivent 55 000 courriels chaque mois. Les représentants à la Chambre en reçoivent 8 000. [Scott Proudfoot, 15:10:15]

La croissance du lobbying sur l'Internet soulève également la difficile question de déterminer qui se trouve derrière un site Web :

Les associations ont des structures et des règlements. Ce n'est pas le cas de ces communautés. Elles n'ont pas de chef, elles n'ont pas de mandat et elles n'ont pas de règles de conduite. L'un des grands défis pour les gouvernements sera de s'occuper de ces questions. Qu'allez-vous faire de ces communautés qui exercent des pressions sur vous? [Michael Teeter, 15:10:20]

D'après Scott Proudfoot, la solution du problème réside dans l'élaboration de codes volontaires :

Donc si on se préoccupe de la divulgation et de l'absence de communication de la part de ces groupes, ils ont tous des sites Web. Si nous arrivions à les persuader d'adopter volontairement un bon code de pratiques, je suis sûr que la plupart d'entre eux accepteraient d'en faire partie. Je pense que cela réglerait un grand nombre de problèmes. [Scott Proudfoot, 15:10:40]

3. Sensibilisation du public

Malgré ces préoccupations, il est évident que l'Internet peut constituer un excellent outil pour sensibiliser le public en faisant « passer le message » :

Bien des gens veulent une démocratie plus directe. Ils veulent remplacer non seulement leurs élus, mais aussi, sinon plus encore, les médias. Vous allez avoir droit à l'émission « Tout ce qu'il faut savoir sur les droits des animaux » ou « Parlons antimondialisation ». C'est vers cela qu'on se dirige. Nous allons tous devoir nous adapter à ces changements [...] [Scott Proudfoot, 15:10:15]

En plus de contribuer à la sensibilisation du public concernant les grandes questions, l'Internet permettra en même temps aux décideurs d'étendre utilement le processus des consultations publiques. Le Comité sait que ce mécanisme est déjà enclenché au sein du gouvernement canadien et d'autres gouvernements de par le monde :

[...] les hauts fonctionnaires mêmes dont nous sommes en train de parler qui font l'objet de pressions de la part de lobbyistes forment leurs propres cybercommunautés. Ces cybercommunautés sont en train d'être formées à l'intérieur du gouvernement et elles adoptent des positions de principe. [Michael Teeter, 15:10:20]

L'expérience du Royaume-Uni concernant les consultations en direct a suscité beaucoup d'intérêt au sein du Comité. Le gouvernement britannique a créé un « portail pour les citoyens », UK Online. Dans la partie du portail appelé « Citizen Space », il y a un bouton portant la mention « Consultations » qui amène le visiteur à un registre central où il peut trouver toutes les consultations qui se déroulent au gouvernement. Le visiteur peut aussi, grâce à un lien, consulter des renseignements de base qui sont fournis par les hauts fonctionnaires et trouver les coordonnées des personnes ressources et de l'endroit où envoyer des mémoires. Le registre central constitue un lien vers les différents registres ministériels dont certains permettent d'accéder aux sites des ministères où se trouve un bouton de « Consultations ». Normalement, les sites fournissent des renseignements sur les consultations en cours et sur celles qui viennent de se terminer. Dans ce dernier cas, si le gouvernement a rendu une décision, on fournit un résumé des personnes qui ont comparu, de ce qu'elles ont dit et de la décision prise par le gouvernement.

Les cofondateurs de Hillwatch estiment que le gouvernement canadien pourrait, en établissant un site semblable, encourager les citoyens à participer de façon utile au débat sur la politique publique :

Nous pensons que c'est une excellente idée. Cela motiverait beaucoup plus les gens à participer, à se renseigner sur ce qui se passe, et c'est pourquoi nous vous recommanderions de tout simplement leur voler cette idée et de l'appliquer au Canada. [Scott Proudfoot, 15:10:20]

Hillwatch est toutefois d'avis que le système britannique pourrait être amélioré, et l'un des moyens serait de dire par courriel à tous ceux qui ont exprimé un intérêt qu'une consultation est sur le point de se tenir :

[...] il suffit de créer, dans le cadre d'un registre de consultations, une liste de 30 ou 40 sujets clés. Ces sujets vous intéressent-ils? Cochez-les et donnez-nous votre adresse électronique. Nous vous enverrons alors un courriel pour vous indiquer la tenue d'une prochaine consultation. Vous pourrez alors vous rendre sur le site de consultations, obtenir plus de renseignements, vous renseigner sur le contexte et participer si vous le voulez. C'est une technologie très simple, peu coûteuse et facile à utiliser. [Scott Proudfoot, 15:10:20]

Hillwatch offre une seconde suggestion d'amélioration :

Si vous avez un registre de consultations, pourquoi ne pas avoir un bouton sur lequel on pourrait cliquer pour avoir accès aux mémoires? Il suffit d'avoir une liste des personnes qui ont présenté des mémoires. Elles pourraient alors fournir les liens qui permettraient de consulter leurs documents sur leur site. Les gens

pourraient alors les consulter, ou le gouvernement pourrait fournir une forme quelconque de registre central doté d'une base de données consultable. [Scott Proudfoot, 15:10:20]

Le Comité sait, bien sûr, qu'il faut continuer de protéger le caractère confidentiel des renseignements commerciaux délicats, et c'est pourquoi les intervenants qui présentent des mémoires devraient avoir le choix d'en divulguer ou non la teneur :

Il faut toutefois faire une importante mise en garde : je crois que cela doit être volontaire. Parfois, les renseignements que nous fournissent nos clients sont confidentiels — nous ne devrions pas divulguer de l'information que ne devraient pas connaître leurs concurrents. Je pense que les gens ont le droit de ne pas divulguer de l'information s'ils ne le veulent pas. Mais je pense que la plupart des gens participeraient à une telle initiative. [Scott Proudfoot, 15:10:25]

Le Comité trouve très justifiables les recommandations de Hillwatch. Le gouvernement du Canada a déjà établi un portail Web (www.canada.gc.ca) pour permettre l'accès aux institutions gouvernementales et ces recommandations pourraient facilement lui être appliquées.

4. Le rôle des parlementaires

Quelle est la place du député dans ce processus? Jusqu'à un certain point, vous pouvez être exclus du processus. Dans le cadre de nos discussions sur les mécanismes de consultation et les cybercommunautés, je pense que nous devons examiner comment nous pouvons intégrer au processus les représentants élus et la responsabilité démocratique. [Scott Proudfoot, 15:10:25]

Les membres du Comité ont conscience de ce que certains observateurs ont qualifié de diminution constante du rôle du simple député dans le processus décisionnel. Beaucoup de députés arrivent au Parlement bardés d'expérience et de connaissances dans divers domaines. On pense généralement que les députés se joignent au débat uniquement au moment où un projet de loi est déposé. Or, leur participation au processus commence en fait bien avant. En effet, la représentation effective de nos électeurs impose souvent une participation précoce. Cependant, les députés ne sont souvent pas mieux informés que les membres du public sur ce qui se passe dans les différents ministères. Hillwatch propose un moyen simple d'utiliser l'Internet pour « impliquer » plus rapidement les députés :

[...] je propose [...] [qu'on] prévoie un bouton qui indique : « Communiquez avec votre député. Si quelque chose vous tient à cœur, faites-en part à votre député. » C'est le genre de mécanisme qu'il faut prévoir. Au fur et à mesure qu'évoluera le gouvernement en direct, il faudra envisager d'autres moyens d'intégrer les députés au processus. Il serait très inquiétant de ne pas en faire une grande priorité. [Scott Proudfoot, 15:10:25]

Cela signifie-t-il plus de travail pour les députés, dans un horaire déjà chargé? Peut-être. Le Comité y voit cependant une occasion de mieux représenter nos électeurs, en entretenant un dialogue électronique avec les intéressés. On en retire une efficacité accrue en tant que représentants élus, mais Hillwatch a aussi rappelé au Comité que d'engager ce genre de dialogue avec les électeurs procure d'autres avantages :

[...] lorsque les gens communiquent avec vous en tant que députés par Internet, que ce soit des gens de votre circonscription ou d'ailleurs, vous devriez y voir l'occasion de saisir des données. Une fois que vous apprenez quelque chose à propos d'une personne, cette personne devient essentiellement un bénévole. Les politiciens américains ont perfectionné ce système, et il arrive au Canada. [Michael Teeter, 15:10:30]

Le Comité estime que l'Internet offre au gouvernement du Canada et aux députés une occasion unique d'engager les Canadiens dans le débat sur la politique publique comme jamais auparavant. Si les Canadiens peuvent aisément exprimer leurs opinions, il sera possible de baser l'élaboration des politiques d'intérêt public sur les points de vue et intérêts de tous et non pas seulement de ceux qui ont accès au gouvernement. En engageant les Canadiens d'une façon utile dans le débat, nous pouvons faire en sorte que la politique publique reflète véritablement les souhaits de tous les Canadiens.

Pour promouvoir la transparence du processus d'élaboration des politiques et faire en sorte que tous les Canadiens puissent contribuer véritablement à ce processus :

Recommandation 24 :

Le Comité recommande que le ministère de l'Industrie, en consultation avec d'autres ministères, consacre les ressources nécessaires et procède délibérément à la conception et à l'application d'une architecture Internet, à incorporer au site Web du gouvernement du Canada (<http://www.canada.gc.ca>) et comprenant les caractéristiques suivantes :

- **un portail « Consultations » facile à trouver pour amener les visiteurs à un registre central contenant des renseignements sur toutes les consultations en cours au gouvernement, avec des liens vers les ministères responsables des consultations;**
- **des liens additionnels vers des données de base préparées ou reçues par le gouvernement en rapport avec une consultation;**
- **des liens vers les personnes ou les ministères à contacter et l'endroit où envoyer les mémoires;**
- **de l'information au sujet des consultations qui sont en cours ou viennent de se terminer. Dans le cas de celles qui viennent de se terminer et à l'issue desquelles le gouvernement a rendu une décision, un résumé des personnes qui ont comparu, de ce qu'elles ont dit, de la décision prise par le gouvernement et de ses justifications;**

- une liste d'envoi d'avis électroniques pour informer les Canadiens des consultations à venir sur les sujets qui les intéressent;
- un bouton « Communiquez avec votre député » permettant aux Canadiens d'envoyer à leur député leurs présentations au gouvernement.

Recommandation 25 :

De plus, une fois que le portail de consultations sera disponible, le Comité recommande que le gouvernement entreprenne d'annoncer le site pour informer les Canadiens de son existence et de la possibilité de prendre part au processus d'élaboration des politiques publiques.

CONCLUSION

Compte tenu des témoignages présentés, le Comité est d'avis que le système d'enregistrement des lobbyistes réalise dans l'ensemble les objectifs pour lesquels il a été conçu. Nos recommandations ne soulèvent pas des préoccupations vraiment fondamentales, mais nous croyons qu'elles permettront d'instaurer un système plus efficace, plus efficient et plus facile à appliquer.

Nous avons entendu de nombreuses suggestions visant à améliorer encore davantage le système et nous les avons écoutées avec intérêt et ouverture d'esprit. Il s'agissait souvent de questions complexes, allant bien au-delà d'un examen de la Loi elle-même. Dans notre rapport, nous avons essayé de clarifier comment nous les avons abordées, comment nous les avons analysées et pourquoi nous sommes parvenus à nos recommandations.

Notre discussion a fait jaillir de nombreuses idées importantes, mais la plus pertinente est peut-être qu'il convient avant tout de considérer le système d'enregistrement des lobbyistes comme une activité « en devenir ». De même que notre pensée doit continuer d'évoluer sur des questions comme la transparence et l'accès au gouvernement, notre cadre législatif doit demeurer souple et modifiable; ainsi, nous pourrons nous adapter aux changements importants de l'environnement dans lequel se prennent les décisions d'intérêt public. L'arrivée d'Internet est le plus important de ces changements de fond.

Le rythme des changements technologiques rend aléatoire toute prédiction de l'avenir. La Loi ne prévoit qu'un examen après quatre ans. Devrait-on la revoir après un nouveau délai de quatre ans? Nous avons mené à bien notre tâche, mais nous hésitons à fermer le livre et à dire que la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes suffit, maintenant et pour toujours, à faire en sorte que les objectifs envisagés continuent de se concrétiser. Toutefois, nous sommes certains d'une chose : nous ne devons ménager aucun effort pour offrir également à tous les Canadiens, peu importe qui ils sont et où ils habitent dans le pays, et peu importe les moyens à leur disposition, la possibilité de participer au débat sur les questions d'intérêt public. L'ère d'Internet — l'ère de l'information — nous présente à la fois des occasions et des défis sans précédent. Le Comité est persuadé qu'ensemble, nous saurons relever le gant.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 :

Le Comité recommande que le gouvernement effectue une étude afin de déterminer les taux d'observation de la Loi et les motifs de non-observation de la Loi, le cas échéant.

Recommandation 2 :

Le Comité recommande que la Loi soit modifiée afin d'y prévoir la création d'un nouveau bureau qui aurait compétence exclusive quant aux enquêtes sur les violations présumées du *Code de déontologie des lobbyistes* et ferait rapport au Parlement à ce sujet.

Recommandation 3 :

Le Comité recommande que la Direction de l'enregistrement des lobbyistes, le Bureau du conseiller en éthique et le ministère de la Justice effectuent d'autres consultations en vue de déterminer quelles mesures législatives permettraient le mieux de régler les problèmes d'exécution résultant de l'emploi des termes « tenter d'influencer » dans la Loi.

Recommandation 4 :

Le Comité considère comme suffisant le délai de prescription actuel de deux ans relativement aux poursuites par procédure sommaire aux termes de la Loi et ne recommande donc aucune modification de la Loi à cet égard.

Recommandation 5 :

Comme les témoins entendus n'appuient pas cette proposition, le Comité ne recommande pas de modifier la Loi pour appliquer aux lobbyistes salariés les règles d'enregistrement visant les lobbyistes pour le compte d'une organisation.

Recommandation 6 :

Compte tenu des problèmes conceptuels considérables que présente cette proposition, le Comité ne recommande pas que la Loi soit modifiée pour adopter une démarche dite « qualitative » à l'égard de l'enregistrement des activités de lobbying.

Recommandation 7 :

Le Comité recommande que l’alinéa 4(2)c) de la Loi soit abrogé de manière à forcer les lobbyistes à s’inscrire même lorsque c’est le titulaire de charge publique qui a pris l’initiative du contact.

Recommandation 8 :

Le Comité estime que la Loi sur l’enregistrement des lobbyistes revêt une grande importance pour l’intérêt public et que, de ce fait, elle exige des inscrits une extrême bonne foi au niveau du respect de son esprit, même lorsque cela exige davantage que le simple respect de la lettre de la Loi. Le Comité recommande d’insister sur ce principe fondamental en ajoutant à la Loi une disposition générale anti-échappatoire.

Recommandation 9 :

Par souci de simplicité et d’uniformité, le Comité recommande que tous les lobbyistes soient assujettis aux mêmes obligations de résiliation.

Recommandation 10 :

Le Comité recommande que le directeur de l’enregistrement des lobbyistes envoie par courriel à tous les inscrits un préavis d’au moins 30 jours pour leur rappeler de mettre à jour l’information qui les concerne en temps voulu.

Recommandation 11 :

Pour que l’information figurant dans le registre des lobbyistes soit à jour, le Comité recommande que tous les lobbyistes soient tenus de mettre leur inscription à jour tous les six mois; par ailleurs, il conviendrait de retirer de la Loi le délai de résiliation de 30 jours actuellement prévu au paragraphe 5(4) et de l’inscrire plutôt dans le *Code de déontologie des lobbyistes* afin qu’il cesse de faire l’objet des sanctions prévues par la Loi pour omission de résilier leur inscription dans le délai de 30 jours actuellement prescrit.

Recommandation 12 :

Le Comité recommande également que le directeur de l’enregistrement rédige une mise en garde qui figurera bien en évidence sur le site Web du registre des lobbyistes, à l’effet que, les lobbyistes étant tenus de mettre à jour leurs inscriptions tous les six mois, certaines relations avec les clients ne sont peut-être plus en vigueur; par conséquent, chacun sera encouragé à vérifier auprès du lobbyiste si sa liste de clients courants est valable.

Recommandation 13 :

Pour plus de certitude, le Comité estime que seule la période de 30 jours se rapportant strictement au délai de résiliation devrait être supprimée de la Loi. Étant donné l'importance de la tenue à jour des renseignements concernant les clients, le Comité estime que les lobbyistes doivent continuer d'être tenus de communiquer dans un délai de 30 jours tout changement aux déclarations existantes comme l'exige actuellement la Loi.

Recommandation 14 :

Le Comité considère que le régime de sanctions actuellement prévu dans la Loi est approprié et il ne recommande aucune modification à ce sujet.

Recommandation 15 :

Le Comité est d'avis que l'établissement d'un système de double divulgation, c'est-à-dire un système où les titulaires de charge publique seraient aussi tenus de faire une déclaration quand un lobbyiste communique avec eux, augmenterait sensiblement les coûts d'observation sans pour autant améliorer vraiment la transparence. Pour cette raison, le Comité ne recommande pas que la Loi soit modifiée pour créer un système de double divulgation.

Recommandation 16 :

Le Comité ne recommande pas que la Loi soit modifiée afin d'exiger des lobbyistes qu'ils indiquent dans le registre les noms des personnes avec lesquelles ils communiquent.

Recommandation 17 :

Le Comité trouve suffisantes les exigences actuelles de divulgation qui s'appliquent aux lobbyistes pour le compte d'une organisation et il ne recommande aucune modification des exigences actuelles en la matière.

Recommandation 18 :

Bien qu'on ait présenté au Comité des avis partagés à ce sujet, il est possible que le fait d'exiger des lobbyistes qu'ils divulguent les montants consacrés aux campagnes de lobbying entraîne une plus grande transparence. Pour cette raison, le Comité recommande que la proposition fasse l'objet d'un examen plus approfondi par le Ministère, en consultation avec les parties prenantes.

Recommandation 19 :

En conséquence, le Comité estime que les exigences de divulgation actuelles sont satisfaisantes et il ne recommande donc pas que l'on

modifie la Loi pour exiger des lobbyistes qu'ils divulguent leurs honoraires.

Recommandation 20 :

Le Comité considère que les exigences de divulgation actuelles sont adéquates et il ne recommande donc pas que l'on modifie les dispositions de la Loi relatives aux honoraires conditionnels.

Recommandation 21 :

Le Comité estime que la question de la déduction fiscale des honoraires de lobbying outrepassé son mandat et il ne fait donc aucune recommandation à ce sujet.

Recommandation 22 :

Le Comité estime que, bien que l'obligation de divulguer l'identité d'un client puisse, dans de rares cas, causer un certain préjudice à des parties en litige devant les tribunaux, le maintien de l'intégrité du registre des lobbyistes est un objectif d'intérêt public plus pressant, de sorte qu'il ne propose pas de modifier la Loi pour y prévoir une exception aux exigences générales de l'enregistrement pour des raisons de confidentialité des communications entre un avocat et son client.

Recommandation 23 :

Le Comité recommande que le rôle des experts-conseils du secteur privé dans l'élaboration des politiques gouvernementales fasse l'objet d'un examen plus approfondi par le Parlement, dans le dessein de favoriser la transparence et d'éviter l'apparition de conflits d'intérêts.

Recommandation 24 :

Le Comité recommande que le ministère de l'Industrie, en consultation avec d'autres ministères, consacre les ressources nécessaires et procède délibérément à la conception et à l'application d'une architecture Internet, à incorporer au site Web du gouvernement du Canada (<http://www.canada.gc.ca>) et comprenant les caractéristiques suivantes :

- un portail « Consultations » facile à trouver pour amener les visiteurs à un registre central contenant des renseignements sur toutes les consultations en cours au gouvernement, avec des liens vers les ministères responsables des consultations;**
- des liens additionnels vers des données de base préparées ou reçues par le gouvernement en rapport avec une consultation;**
- des liens vers les personnes ou les ministères à contacter et l'endroit où envoyer les mémoires;**

- de l'information au sujet des consultations qui sont en cours ou viennent de se terminer. Dans le cas de celles qui viennent de se terminer et à l'issue desquelles le gouvernement a rendu une décision, un résumé des personnes qui ont comparu, de ce qu'elles ont dit, de la décision prise par le gouvernement et de ses justifications;
- une liste d'envoi d'avis électroniques pour informer les Canadiens des consultations à venir sur les sujets qui les intéressent;
- un bouton « Communiquez avec votre député » permettant aux Canadiens d'envoyer à leur député leurs présentations au gouvernement.

Recommandation 25 :

De plus, une fois que le portail de consultations sera disponible, le Comité recommande que le gouvernement entreprenne d'annoncer le site pour informer les Canadiens de son existence et de la possibilité de prendre part au processus d'élaboration des politiques publiques.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Ministère de l'industrie	2001/03/20	5
Howard Wilson, conseiller en éthique		
Diane Champagne-Paul, directeur de l'enregistrement des lobbyistes		
Manufacturiers et exportateurs du Canada	2001/03/27	7
Jayson Myers, premier vice-président et économiste en chef		
Démocratie en surveillance	2001/03/27	8
Duff Conacher, coordonnateur		
Aaron Freeman, membre du conseil		
Grainger et Associé		
Brian Grainger		
L'Institut de relations gouvernementales du Canada	2001/04/05	12
Tony Stikeman, président		
Ian Faris, directeur, Affaires gouvernementales, AT&T Canada		
GPC International		
John Scott, vice-président et conseiller général		
John Scott, vice-président et conseiller général		
Carole Presseault, chef, Politiques de santé, Association des infirmières et infirmiers du Canada		
« Alternatives North »	2001/04/24	14
Suzette Montreuil, coordonnatrice		
« ARC Publications »	2001/04/24	14
John Chenier, rédacteur et éditeur		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Sean Moore, Conseiller en politique publique et affaires publiques, Gowling Lafleur Henderson		
Bell Canada Linda Gervais, vice-présidente	2001/04/26	15
« Grey, Clark, Shih and Associates Limited » Peter Clark, président		
« Hillwatch inc. » Scott Proudfoot, coprésident Michael Teeter, coprésident		
Pierre Morin Conseils Limitée Pierre Morin, président		
Société canadienne des directeurs d'association Michael Anderson, président et directeur général Bob Hamp, gestionnaire, Communications	2001/05/01	18
Ministère de l'industrie Diane Champagne-Paul, directeur, Direction de l'enregistrement des lobbyistes	2001/05/03	19
Ministère de la Justice Irving Miller, conseiller juridique principal, Division commerciale de droit	2001/05/03	19
Association du Barreau canadien Simon Potter, second vice-président Tamra Thomson, directrice	2001/05/08	21

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse complète à ce rapport au plus tard cent cinquante (150) jours suivant sa présentation.

Un exemplaire des procès-verbaux du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie (*séances n^{os} 5, 7, 8, 12, 14, 15, 18, 19 et 21 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente

Susan Whelan, députée
Essex

OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS

La *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* fait partie de ces mesures qui visent à rendre le processus d'adoption des politiques publiques plus transparent. En ce sens, le Bloc Québécois a étudié chaque aspect du travail des lobbyistes, chaque article de la *Loi* et a entendu tous les témoins en gardant toujours à l'esprit l'importance de la transparence pour assurer à la population que les décisions en matière de politiques publiques et d'octroi de contrats reflètent les intérêts généraux des citoyens et non ceux des lobbies puissants.

Malgré certaines recommandations intéressantes¹, le Bloc Québécois n'a eu d'autre choix que de présenter cette opinion dissidente au rapport majoritaire, car ce dernier fait preuve de trop de timidité dans sa volonté d'encadrer les activités des lobbyistes. Le rapport de la majorité libérale reste également silencieux sur des aspects importants relatifs au conseiller en éthique.

1. Rôle du conseiller en éthique

Le Comité a refusé d'émettre des recommandations quant au processus de nomination du conseiller en éthique et aux différents rôles qu'il joue au sein du gouvernement. Pourtant, le Bloc Québécois croit que la question est fondamentale.

La récente affaire du « Golf Grand-Mère » — dans laquelle le Premier ministre se serait placé en conflit d'intérêts en intervenant auprès du président de la BDC pour l'octroi d'un prêt à l'*Auberge Grand-Mère*, voisine du golf — a mis sous les feux de la rampe plus que jamais, le rôle du conseiller en éthique.

Cette affaire a clairement démontré à la population que le conseiller en éthique (chargé de l'application du Code régissant la conduite des titulaires de charge publique, mais également du *Code de déontologie des lobbyistes*) n'a pas l'indépendance et le mordant que les citoyens sont en droit de s'attendre. Le rapport majoritaire indique même que rien n'empêche « le Premier ministre de nommer un conseiller en éthique pour conseiller son gouvernement. En fait n'importe quel parti peut en faire autant. »

Cette dernière remarque prouve bien que les Libéraux confondent deux notions aussi distinctes que la gestion interne d'un parti politique et l'administration des fonds publics. Ils font référence au conseiller en éthique comme s'il s'agissait d'un conseiller POLITIQUE du Premier ministre et du gouvernement.

Pourtant, il est logique qu'un conseiller en éthique ait le mandat de faire des enquêtes publiques sur des conflits d'intérêts et des manquements à l'éthique faits par des titulaires de charge publique dans le but d'en informer les citoyens. Contrairement aux Libéraux, pour le Bloc Québécois, l'éthique, la transparence, la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques et dans la gestion des affaires publiques ne sont pas des questions qui appartiennent à un parti politique, à un gouvernement ou à un Premier ministre. Ces questions relèvent plutôt des institutions démocratiques — la Chambre des communes — et des représentants élus par les citoyens.

Selon Sean Moore, Conseiller en politique publique et affaires publiques, entendu lors des audiences :

le poste de conseiller en éthique, avec le mandat dont il dispose actuellement au niveau du gouvernement fédéral, n'est plus crédible aujourd'hui. A mon avis, en dehors des limites de la Colline parlementaire, et dans l'esprit d'au moins la moitié des gens sur la Colline, ce n'est plus une option crédible. (...) Personnellement, je pense que l'absence d'un droit de regard indépendant risque de nous coûter beaucoup plus cher à l'avenir.

Pour tenter de rétablir la crédibilité du poste de conseiller en éthique, **le Bloc Québécois recommande que le conseiller en éthique soit nommé par le Parlement pour cinq ans, que sa révocation ne puisse être faite par le Gouverneur en conseil que sur adresse de la Chambre des communes et que son mandat soit renouvelable pour une période d'au plus cinq ans.**

Évidemment, un conseiller en éthique parfaitement indépendant qui **doit rendre des comptes au Parlement doit par conséquent tenir des enquêtes publiques et faire rapport à la fois des démarches, des conclusions et des raisons qui motivent ces conclusions à la Chambre des communes.**

En ce sens, la recommandation du présent rapport qui prévoit la création d'un « nouveau bureau » chargé des enquêtes sur les violations présumées du *Code de déontologie des lobbyistes* et qui ferait rapport au Parlement, ne rassure guère le Bloc Québécois. En effet, comme le mentionne le rapport, « la *Loi* ne prévoit aucune sanction et ne précise pas non plus la suite que doit donner le Parlement au rapport faisant état d'une infraction » (au *Code de déontologie des lobbyistes*).

Bref, ce « nouveau bureau » ne peut donc imposer aucune sanction. C'est comme si, après avoir conclu son enquête, Columbo ne pouvait arrêter le suspect !!! C'est pourquoi **le Bloc Québécois recommande que le *Code de déontologie des lobbyistes* devienne un texte réglementaire de manière à ce qu'il soit sanctionnable devant les tribunaux, comme c'est le cas pour une multitude de professions.**

2. Encore beaucoup de travail à faire

Dans le présent rapport, Le Bloc Québécois dénombre plusieurs suggestions qui permettraient d'améliorer la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et qui seraient susceptibles d'augmenter la confiance des citoyens envers le processus d'élaboration des politiques publiques. Malheureusement, la majorité libérale n'a pas jugé bon de les recommander. Dans d'autres cas, le Comité a préféré remettre à plus tard en demandant d'étudier plus à fond certaines questions plutôt que d'agir dès maintenant.

- a) **Le Bloc Québécois recommande que les lobbyistes dévoilent leurs rencontres avec un ministre et des hauts fonctionnaires en plus du nom du ministère concerné.**
- b) **Le Bloc Québécois recommande que les lobbyistes divulguent les montants consacrés aux campagnes de lobbying.**
- c) **Le Bloc Québécois recommande que les lobbyistes-conseils et les lobbyistes salariés divulguent leurs honoraires.**
- d) **Le Bloc Québécois recommande d'inclure une disposition interdisant explicitement toute forme d'honoraires conditionnels et ce, pour quelque intervention que ce soit.**
- e) **Le Bloc Québécois recommande que les lobbyistes-conseils et les lobbyistes salariés divulguent les postes occupés et les périodes d'emploi correspondantes au sein d'une administration fédérale, au sein d'un parti politique; les postes de direction non rémunérés au sein d'un parti politique; le nombre d'heures de travail bénévole, dans la mesure où il y en a plus de 40/année, faites au nom d'un parti, d'un candidat à l'investiture d'un parti ou d'une association de circonscription; les mandats à titre d'élu au fédéral et les campagnes électorales infructueuses; les contributions aux différents partis politiques et aux différents candidats.**
- f) **Le Bloc Québécois recommande que le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique devienne un texte réglementaire, et que ce Code soit révisé par un Comité de la Chambre des communes de manière à éviter les abus. Ainsi, la période de restriction d'après-mandat des titulaires de charge publique, discutée en Comité, deviendrait sujette à des sanctions en cas d'infraction.**

Conclusion

Même si la présente étude ne visait pas cette question, le Bloc Québécois ne peut conclure son opinion dissidente sans faire référence au rôle secondaire que l'on réserve aux députés dans l'établissement des politiques publiques. En effet, de nombreux témoins ont affirmé que le temps des lobbyistes est essentiellement consacré à l'appareil bureaucratique et au pouvoir exécutif. Voici ce qu'affirmait un témoin au Comité concernant les questions législatives :

ils (les députés) se trouvent généralement beaucoup plus bas sur la liste des personnes à contacter, car la genèse des lois dans notre pays commence généralement deux ou trois ans avant que la Chambre des communes n'en soit saisie (M. Sean Moore)

Pourtant, le Bloc Québécois sait que les citoyens sortiraient gagnants d'un système où leurs élus auraient plus de pouvoirs, car ce sont les députés qui ont un contact direct avec la population et qui sont les plus aptes à se faire les porte-parole de leurs électeurs. Le Bloc québécois espère que le gouvernement reconnaîtra l'importance et l'apport essentiel des parlementaires au processus d'élaboration des politiques publiques.

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 31 mai 2001
(Séance n^o 29)

Le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 h 05, dans la salle 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Susan Whelan, (*présidente*).

Membres du Comité présents : Reg Alcock, Mauril Bélanger, Pierre Brien, Scott Brison, John Cannis, Bev Desjarlais, Jocelyne Girard-Bujold, Marlene Jennings, Walt Lastewka, Preston Manning, Dan McTeague, Charlie Penson, James Rajotte, Andy Savoy, Paddy Torsney et Susan Whelan.

Membres substitut présents : Denis Mills pour Dan McTeague, Joe Fontana pour Andy Savoy et Raymond Lavigne pour John Cannis.

Aussi présents : *De la Bibliothèque du Parlement* : Geoffrey P. Kieley et Dan Shaw, attachés de recherche.

Témoins : *Du Conseil national de recherches du Canada* : Arthur J. Carty, président. *De « Vancouver City Savings Credit Union »* : David Mowat, président directeur général. *De la Conference Board du Canada* : Brian Guthrie, directeur, Innovation et mise en application. *De « Canadian Medical Discoveries Fund Inc. »* : Calvin Stiller, président directeur général. *Du Ministère de l'industrie* : Gwilym Allen, sous-commissionnaire adjoint de la concurrence, Politique économique et mise en application, Bureau de la concurrence. *De l'Université de Toronto* : Nancy Gallini, professeur de science économique, Département de science économique. *De l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université* : Paul Jones, attaché de recherche et d'éducation.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, examen des politiques relatives à la science et à la technologie :

À 9 h 05, le Comité poursuit la table ronde suivante : **Entreprises dérivées et questions financières de recherche et développement.**

Arthur J. Carty, David Mowat, Brian Guthrie et Calvin Stiller font chacun une présentation et répondent aux questions.

À 10 h 45, la séance est suspendue.

À 10 h 58, la séance reprend.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, examen des politiques relatives à la science et à la technologie :

À 10 h 58, le Comité poursuit la table ronde suivante : **Les droits de propriété intellectuelle et leur protection.**

Gwillym Allen, Nancy Gallini et Paul Jones font chacun une présentation et répondent aux questions.

À 12 h 05, la séance est suspendue.

À 12 h 10, la séance reprend.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le comité continue l'examen statutaire de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

Il est convenu, — Que le projet de rapport (tel que modifié) soit adopté.

Il est convenu, — Que le président dépose le troisième rapport (tel que modifié) à la Chambre dans les plus brefs délais.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande que le gouvernement dépose une réponse globale à son rapport dans les cent-cinquante (150) jours.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à apporter, au besoin, des corrections d'ordre typographique ou des révisions sans modifier la substance du projet de rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que 1550 copies du rapport soient imprimées en anglais et en français en format tête-bêche.

Il est convenu, — Que le Comité autorise l'impression des opinions dissidentes en annexe au présent rapport, immédiatement après la signature du président.

Il est convenu, — Que le texte des opinions dissidentes soit limité à 5 pages au plus.

Il est convenu, — Que toute opinion dissidente soit reçue par le greffier dans les deux langues officielles au plus tard la matinée de mardi 5 juin 2001.

Il est convenu, — Qu'un communiqué de presse soit préparé.

À 13 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Comité

Normand Radford