

**LE SYSTÈME DE LOBBYING
À L'ÉCHELLE FÉDÉRALE**

Nancy Holmes
Division du droit et du gouvernement

Le 17 octobre 2008

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
HISTORIQUE DE LA <i>LOI SUR LE LOBBYING</i>	1
LE SYSTÈME ACTUEL.....	3
A. <i>La Loi sur le lobbying</i>	3
1. Le Commissaire au lobbying	3
2. Déclarations obligatoires	5
3. Lobbying interdit dans les cinq ans suivant la cessation des fonctions	7
4. Honoraires conditionnels interdits	8
5. Infractions et sanctions	9
B. <i>Le Code de déontologie des lobbyistes</i>	10
CONCLUSION.....	11



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE SYSTÈME DE LOBBYING À L'ÉCHELLE FÉDÉRALE

INTRODUCTION

Le terme « lobbying » (ou « lobbyisme ») désigne de façon générale les tentatives de communication avec les législateurs ou d'autres titulaires de charge publique pour les amener à prendre parti pour ou contre une cause quelconque. Au Canada, le lobbying à l'échelle fédérale était régi jusqu'en juillet 2008 par la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (LEL), qui était entrée en vigueur en 1989 et avait établi un système d'enregistrement destiné à protéger le droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence sur la politique du gouvernement.

En décembre 2006, la *Loi fédérale sur la responsabilité* a apporté des modifications importantes à la LEL, y compris un changement de titre. Le nouveau titre est *Loi sur le lobbying* (LL), vraisemblablement parce que son objectif est de réglementer les activités des lobbyistes et non seulement de les suivre au moyen d'un système d'enregistrement. La LL est entrée en vigueur le 2 juillet 2008. Le présent document fait l'historique de cette loi et examine les modifications apportées au système de lobbying par la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

HISTORIQUE DE LA LOI SUR LE LOBBYING

Le 30 septembre 1989, après de vastes consultations et un long débat, la LEL est entrée en vigueur au Canada⁽¹⁾. Elle visait à assurer la transparence des activités des lobbyistes

(1) Essentiellement, deux grands points de vue quant à la façon de réglementer l'industrie du lobbying au Canada se sont dégagés d'une série d'audiences qu'a tenues à ce sujet le Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure en 1986-1987. Certains se sont prononcés contre un système d'enregistrement des lobbyistes en affirmant qu'il entraînerait trop de paperasserie et des coûts administratifs élevés, en plus de nuire au secret professionnel. À leur avis, l'autoréglementation de l'industrie du lobbying était un moyen plus rentable et moins contestable d'instaurer des normes de déontologiques. D'autres, par contre, ont soutenu qu'un système d'enregistrement conférerait au lobbying une certaine légitimité. Il garantirait le droit du public de savoir qui essaie d'influer sur la politique gouvernementale et, partant, assurerait la santé de la démocratie au Canada. Le Comité permanent s'est rangé à l'avis des partisans d'un système d'enregistrement et, six mois après le dépôt de son rapport, le gouvernement présentait le projet de loi C-82 : Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

sans entraver l'accès au gouvernement. Elle a été adoptée en réaction à la perception du public qui croyait que ceux qui cherchaient à influencer le gouvernement au moyen de contacts politiques ou personnels abusaient du système. De fait, entre 1965 et 1985, plus de 20 projets de loi d'initiative parlementaire ont été présentés à la Chambre des communes pour amener la réglementation des lobbyistes à la suite de scandales politiques ou de protestations du public⁽²⁾.

On croyait que l'adoption de la LEL mènerait à la création d'une source d'information fiable et précise sur les activités des lobbyistes, ce qui dissiperait une bonne partie du mystère entourant le lobbying et, par conséquent, mettrait fin aux conjectures et aux insinuations auxquelles peuvent donner lieu de telles activités. La LEL obligeait les lobbyistes rémunérés à s'enregistrer et à divulguer certains renseignements au moyen d'un registre public⁽³⁾. Elle ne visait pas à réglementer les lobbyistes ni la manière dont le lobbying s'effectuait.

La LEL a beaucoup évolué au fil du temps⁽⁴⁾, notamment en raison d'une de ses dispositions qui prévoit un examen périodique par le Parlement de ses dispositions et de son application⁽⁵⁾. L'examen le plus récent a été effectué en 2001 par le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes. Dans son rapport, intitulé *La transparence à l'ère de l'information : La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes au XXI^e siècle*, le Comité a fait plusieurs recommandations en vue d'améliorer l'application de cette loi⁽⁶⁾. Le projet de loi C-15 : Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, donnait suite à certaines des principales recommandations du Comité. Plus précisément, il visait à améliorer les enquêtes et l'application de la LEL, à simplifier et à harmoniser les exigences

(2) Témoignage de Karen Shepherd, directrice, Direction de l'enregistrement des lobbyistes, Industrie Canada, devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, 14 juin 2005.

(3) Seules les personnes rémunérées pour communiquer avec les titulaires d'une charge publique fédérale sont assujetties à la LEL (voir la section A, « *La Loi sur le lobbying* », 2. « Déclarations obligatoires »). Celles qui agissent bénévolement, par exemple, ne sont pas tenues de s'enregistrer.

(4) Initialement, les exigences en matière de divulgation applicables aux lobbyistes enregistrés étaient si peu nombreuses que bien des gens ont affirmé que la LEL n'exigeait, pour ainsi dire, que le dépôt d'une carte de visite. La LEL a depuis été modifiée, soit en 1995, 1996, 2003, 2004 et 2006.

(5) Pour en savoir davantage sur ce qui s'est passé durant ces examens parlementaires, voir Paul Pross, *La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes : application et efficacité*, un document de recherche préparé pour la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, Deuxième rapport de la Commission Gomery, *Rétablir l'imputabilité – recommandations*, 1^{er} février 2006.

(6) Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, *La transparence à l'ère de l'information : La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes au XXI^e siècle*, juin 2001 (<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1032097&Language=F&Mode=1&Parl=37&Ses=1>).

d'enregistrement des lobbyistes, à clarifier et à améliorer le libellé de la loi et à introduire plusieurs modifications de forme⁽⁷⁾. Le projet de loi a reçu la sanction royale le 11 juin 2003, mais il n'est entré en vigueur que le 20 juin 2005, au même moment que le *Règlement modifiant le Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes*. Le délai était nécessaire pour permettre la mise à jour du *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes* et du système de transmission électronique pour l'enregistrement en direct.

La *Loi sur le lobbying* est entrée en vigueur en juillet 2008. Elle était le fruit des modifications considérables apportées à la LEL par la *Loi fédérale sur la responsabilité* pour régler les difficultés concernant la divulgation, l'observation, l'application et l'indépendance du directeur des lobbyistes qui avaient été soulevées depuis l'entrée en vigueur de la LEL, surtout dans le cadre des examens parlementaires de ses dispositions. Ces modifications avaient aussi pour but de donner suite à la plupart des recommandations faites par le juge John Gomery dans le rapport de la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, rendu public le 1^{er} février 2006⁽⁸⁾. Par exemple, pour garantir le respect des mesures législatives, la Commission Gomery a recommandé la nomination d'un directeur des lobbyistes indépendant qui rendrait compte directement au Parlement, plutôt qu'à un ministre (voir plus loin la section intitulée « Commissaire au lobbying »), et qui disposerait de suffisamment de ressources pour faire connaître et appliquer les exigences de la LEL, notamment pour que son propre personnel puisse mener des enquêtes et intenter des poursuites. Elle a aussi recommandé que le délai de prescription prévu par la LEL pour mener des enquêtes et intenter des poursuites soit porté de deux à cinq ans à partir du moment où le directeur des lobbyistes prend connaissance d'une infraction.

LE SYSTÈME ACTUEL

A. La *Loi sur le lobbying*

1. Commissaire au lobbying

Sous le régime de la LEL, le directeur des lobbyistes était responsable de l'administration des dispositions de cette loi concernant la divulgation et de la tenue du registre

(7) Voir Geoffrey P. Kieley, *Projet de loi C-15 : Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, LS-443F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 19 mars 2003.

(8) Commission d'enquête sur le Programme des commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité – recommandations*, 1^{er} février 2006, chap. 9, p. 182 à 192.

public. À l'origine, il rendait compte au Parlement par l'entremise du conseiller en éthique⁽⁹⁾. En mars 2004, le projet de loi C-4 : Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et d'autres lois en conséquence, a modifié la structure des rapports en vertu de la LEL. Il a éliminé le poste de conseiller en éthique du système d'enregistrement des lobbyistes et fait en sorte que le directeur des lobbyistes rende compte au Parlement par l'entremise du registraire général (le ministre de l'Industrie). Si cette modification a conféré une plus grande indépendance au commissaire à l'éthique, le directeur des lobbyistes demeurait dans la dépendance d'un ministre (celui de l'Industrie), et on a soutenu que le directeur, comme employé d'un ministère, pouvait être soumis à l'influence du gouvernement et ainsi ne pas être en mesure d'appliquer en toute justice et impartialité le *Code de déontologie des lobbyistes*, lequel renferme des règles qui restreignent les rapports des lobbyistes avec les ministres et d'autres titulaires de charges publiques. En février 2006, le Bureau du directeur des lobbyistes a été transféré du portefeuille de l'Industrie à celui du Conseil du Trésor. Il s'agissait d'une mesure provisoire destinée à accroître l'indépendance du Bureau en attendant les révisions prévues pour renforcer la loi en vigueur aux termes de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

La LL remplace le poste de directeur des lobbyistes par celui de commissaire au lobbying (le commissaire), un haut fonctionnaire autonome du Parlement chargé de mieux faire comprendre, accepter et respecter la LL. Celle-ci confie au commissaire – outre un mandat d'éducation publique qui consiste tout spécialement à sensibiliser les lobbyistes, leurs clients et les titulaires d'une charge publique, ainsi que certains outils d'application de la loi (voir plus loin la section intitulée « Infractions et sanctions ») – des pouvoirs accrus en matière d'enquête en ce qui concerne la LL et le *Code de déontologie des lobbyistes*⁽¹⁰⁾. Toutes les enquêtes doivent être menées secrètement et, dès qu'une enquête est terminée, le commissaire doit faire part de ses conclusions au Parlement. Le commissaire est aussi tenu de déposer au Parlement un rapport annuel sur l'administration de la LL. Il peut aussi présenter un rapport spécial sur toute question importante relevant de ses compétences.

(9) En 1994, le Bureau du conseiller en éthique a été créé au sein d'Industrie Canada. Le conseiller en éthique était nommé par décret et devait présenter au ministre de l'Industrie un rapport annuel sur l'exercice de ses attributions à l'égard du *Code de déontologie des lobbyistes*. Le rapport au Ministre était ensuite transmis au Parlement. À l'époque, le mandat du conseiller en éthique comprenait aussi l'administration du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*.

(10) L'ancien directeur des lobbyistes n'avait aucun pouvoir d'enquête en vertu de la LEL, même s'il pouvait faire enquête sur des transgressions du *Code de déontologie des lobbyistes*.

Malgré des pouvoirs d'enquête accrus, le commissaire, comme le directeur des lobbyistes avant lui, n'a pas le pouvoir d'imposer des sanctions administratives ou des amendes qui remplacent des accusations au criminel⁽¹¹⁾. Le commissaire doit cesser toute enquête et aviser les autorités compétentes s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction à la LL ou à une autre loi, fédérale ou provinciale. Il reste donc à voir à quel point les nouveaux pouvoirs d'enquête seront efficaces, étant donné que l'application ultime de la loi reposera encore sur le recours à des sanctions pénales par un organisme extérieur au système de lobbyistes.

2. Déclarations obligatoires

La LL s'applique elle aussi uniquement aux lobbyistes *rémunérés* qui communiquent pour le compte d'autrui avec des titulaires de charge publique fédérale⁽¹²⁾. La LL mentionne trois types de lobbyistes :

1. Les personnes qui font du lobbying pour le compte de clients doivent s'enregistrer comme *lobbyistes-conseils*.

(11) Sous le régime de la LEL, lorsque la Direction de l'enregistrement des lobbyistes recevait des demandes ou des plaintes du grand public, des médias, des députés ou d'organisations, ou lorsque des représentants de la Direction croyaient qu'il pouvait y avoir eu infraction à la LEL ou transgression du *Code de déontologie des lobbyistes*, elle réunissait des éléments de preuve et les passait en revue pour déterminer si une enquête officielle s'imposait. Quand l'examen donnait à penser qu'il pouvait y avoir eu infraction à la LEL ou transgression du Code, la Direction confiait l'affaire à la GRC. Le directeur des lobbyistes devait aussi prévenir les forces policières quand il avait des motifs raisonnables de croire qu'une infraction criminelle avait été commise dans le cadre de la LEL. Aucune accusation n'ayant jamais été portée pour une infraction à la LEL, des observateurs ont conclu que cette loi ne pouvait être appliquée convenablement.

(12) Le projet de loi C-15 : Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes a modifié la définition du lobbying, qui s'appliquait aux situations où une personne ou une organisation communiquait avec un titulaire de charge publique afin de tenter d'influencer les décisions du gouvernement. L'expression « afin de tenter d'influencer » avait toutefois donné lieu à des problèmes d'interprétation et, par conséquent, d'application de la LEL. La LL définit maintenant le lobbying comme toute communication orale ou écrite faite, moyennant paiement, par le mandataire d'une personne ou d'une organisation au titulaire d'une charge publique portant sur l'élaboration de propositions législatives; le dépôt d'un projet de loi ou d'une résolution devant le Parlement, sa modification, son adoption ou son rejet; la prise ou la modification de règlements; l'élaboration ou la modification d'orientations ou de programmes fédéraux; et l'octroi de subventions et de contrats. Dans le cas d'un lobbyiste-conseil, c'est-à-dire une personne embauchée pour communiquer au nom d'un client, le lobbying consiste également à organiser une rencontre entre un titulaire de charge publique et une autre personne. L'exception concernant les communications faites en réponse à une demande provenant d'un titulaire d'une charge publique a été supprimée; par contre, il y a exemption de la divulgation pour les personnes dont les communications se limitent à des demandes de renseignements à des titulaires de charge publique.

2. Les cadres dirigeants de personnes morales qui exercent des activités commerciales dans le but d'en tirer un avantage financier doivent s'enregistrer comme *lobbyistes salariés (personnes morales)*, lorsqu'au moins un employé fait du lobbying et que l'ensemble des activités de lobbying de tous les employés représenterait une partie importante des fonctions d'un employé si ces activités étaient exercées par un seul employé (20 p. 100 ou plus).
3. Les cadres dirigeants d'organisations dont les objectifs sont sans but lucratif doivent s'enregistrer comme *lobbyistes salariés (organisations)*, lorsqu'au moins un employé fait du lobbying et que l'ensemble des activités de lobbying de tous les employés représenterait une partie importante des fonctions d'un employé si ces activités étaient exercées par un seul employé (20 p. 100 ou plus).

Dans la LL, l'expression « titulaire d'une charge publique » correspond à presque toutes les personnes élues ou nommées à un poste au sein du gouvernement fédéral, dont les députés, les sénateurs et leur personnel⁽¹³⁾. Cette loi contient une nouvelle expression, « titulaire d'une charge publique désignée », qui désigne les principaux décideurs au sein du gouvernement, dont les ministres, leur personnel exonéré, les hauts fonctionnaires (p. ex. sous-ministres, sous-ministres délégués ou sous-ministres adjoints) et d'autres titulaires de postes désignés par règlement (p. ex. certains membres supérieurs des Forces canadiennes). La LL considère également comme titulaire d'une charge publique tout membre d'une équipe de transition du premier ministre (voir plus loin la partie intitulée « Lobbying interdit dans les cinq ans suivant la cessation des fonctions »). La nouvelle définition a un lien avec les restrictions en matière de lobbying dans l'après-mandat et les déclarations obligatoires prévues par la LL.

Les lobbyistes visés par la LL sont tenus de s'enregistrer et de divulguer certains renseignements dans un délai donné⁽¹⁴⁾. Ces renseignements sont inscrits dans un registre public sur Internet, qui a évolué avec le temps de manière à satisfaire aux exigences législatives en matière de données et à mieux répondre aux besoins des utilisateurs du système. Les nouvelles

(13) La LL définit le « titulaire d'une charge publique » comme tout agent ou employé du gouvernement fédéral. Cette définition s'applique également aux sénateurs et aux députés fédéraux, ainsi qu'à leur personnel, aux personnes nommées à des organismes par le gouverneur en conseil, aux ministres, aux administrateurs, dirigeants et employés de tout office fédéral, commission ou tribunal, aux membres des Forces canadiennes et à ceux de la Gendarmerie royale du Canada. C'est une définition bien plus large que celle de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, qui limite cette désignation aux ministres et aux membres du personnel ministériel, ainsi qu'à certaines personnes nommées par le gouverneur en conseil.

(14) Les renseignements sont présentés de la manière prescrite par règlement; les formulaires et le règlement font partie intégrante de l'application de la LL. D'autres renseignements que ceux demandés par la LL doivent aussi être communiqués aux termes du *Règlement*. Notons, entre autres, le nom du client ou de l'employeur, l'objet du lobbying, l'institution fédérale auprès de laquelle le lobbying est exercé, la technique de communication utilisée et, si le lobbyiste a déjà été titulaire de charge publique, la ou les charges publiques détenues, et s'il a été titulaire d'une charge publique désignée, la date de cessation de ses fonctions à ce titre.

déclarations obligatoires prévues dans la LL visent à assurer une plus grande transparence en fournissant plus rapidement aux Canadiens des renseignements plus complets sur les personnes qui font du lobbying auprès des titulaires de charge publique, et le contexte dans lequel elles s'y adonnent. Par exemple, les lobbyistes doivent maintenant indiquer non seulement s'ils étaient titulaires d'une charge publique, mais également s'ils étaient titulaires d'une charge publique désignée et, le cas échéant, la date à laquelle ils ont cessé d'occuper ces fonctions. Cette exigence est liée à la nouvelle interdiction de lobbying imposée par la LL aux anciens titulaires de charge publique désignée (voir plus loin la section intitulée « Lobbying interdit dans les cinq ans suivant la cessation des fonctions »).

En outre, les lobbyistes sont maintenant tenus de remplir une déclaration mensuelle sur les communications qu'ils ont eues avec des titulaires d'une charge publique désignée dans le cadre de leurs activités de lobbying (nom, date et autres renseignements utiles), lorsque certaines conditions prescrites par règlement sont réunies. Le *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes* prévoit une exception dans le cas de certaines communications engagées par le titulaire d'une charge publique⁽¹⁵⁾. La LL autorise le commissaire au lobbying à communiquer avec des titulaires ou anciens titulaires d'une charge publique désignée pour vérifier les renseignements fournis, ainsi qu'à publier les réponses dans le registre public qui se trouve sur Internet. Le commissaire déterminera les modalités de temps ou autres applicables à la communication des documents demandés et il pourra faire rapport au Parlement du fait qu'un titulaire ou un ancien titulaire de charge publique désignée a omis de répondre à sa demande de vérification ou qu'il y a donné une réponse insatisfaisante.

3. Lobbying interdit dans les cinq ans suivant la cessation des fonctions

La loi interdit maintenant aux anciens titulaires d'une charge publique désignée d'exercer des activités de lobbying dans les cinq ans suivant la cessation de leurs fonctions à ce titre⁽¹⁶⁾. Cette interdiction vise aussi toute personne que le premier ministre identifie comme

(15) Sont exclues des déclarations les communications amorcées par le titulaire d'une charge publique concernant l'élaboration d'une politique, de programmes ou de dispositions législatives, afin de permettre au gouvernement de consulter les Canadiens, qu'il s'agisse de particuliers ou d'organisations, sans que ceux-ci soient tenus de s'enregistrer.

(16) Avant la *Loi fédérale sur la responsabilité*, le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* interdisait aux anciens ministres, hauts fonctionnaires et membres désignés du personnel du cabinet d'un ministre d'agir à titre de lobbyistes-conseils ou d'accepter un emploi de lobbyiste à titre de salariés pour une période de cinq ans suivant la cessation de leurs fonctions. Ce code créait des obligations pour les anciens titulaires d'une charge publique désignée, mais il n'avait pas force de loi.

ayant été chargée de l'appuyer et de le conseiller pendant la période de transition entre son élection et son assermentation. La période de cinq ans commence à la date de cessation des fonctions comme membre de l'équipe de transition. Quiconque contrevient à cette règle encourra, par procédure sommaire, une amende maximale de 50 000 \$. Le commissaire au lobbying est aussi habilité à rendre publics les infractions commises et le nom des contrevenants. L'interdiction ne vise pas les personnes ayant occupé les fonctions de titulaire de charge publique dans le cadre d'un programme d'échanges.

Un ancien titulaire d'une charge publique désignée peut demander une exemption au commissaire sous le régime de la LL, et le commissaire peut l'accorder si elle est compatible avec l'objet de cette loi et respecte les critères prévus par celle-ci (avoir occupé la charge pendant une courte période seulement, l'avoir occupée à titre intérimaire, avoir exercé des fonctions purement administratives ou avoir obtenu le poste à titre d'étudiant). Le commissaire est tenu de rendre publics les exemptions accordées, ainsi que les motifs de sa décision.

Les membres d'une équipe de transition du premier ministre peuvent demander une exemption au commissaire en vertu de la LL. Les critères d'exemption diffèrent toutefois de ceux qui s'appliquent aux autres titulaires d'une charge publique désignée. Dans le cas des membres de l'équipe de transition, on prendra en considération, par exemple, les circonstances dans lesquelles la personne a quitté ses fonctions, l'autorité et l'influence qu'elle exerçait dans l'équipe et la mesure dans laquelle le nouvel employeur pourrait tirer un avantage commercial indu du recrutement de l'ancien membre. Ces critères ont vraisemblablement été établis parce que les membres des équipes de transition sont réputés être mêlés de très près aux activités des bureaux gouvernementaux de haut niveau – ils participent souvent à la dotation en personnel de rang supérieur – et il y a un risque qu'ils exercent une influence marquée sur ces bureaux s'ils sont autorisés à faire du lobbying dans les cinq années suivant leur départ de l'équipe.

4. Honoraires conditionnels interdits

La LL cherche à dissiper la confusion et les incohérences qui pouvaient exister dans la LEL à propos des honoraires conditionnels. Le public et certains parlementaires ont exprimé des inquiétudes grandissantes concernant l'apparence de conflit entre la politique du Conseil du Trésor interdisant le versement d'honoraires conditionnels dans certaines circonstances et la LEL, qui obligeait les lobbyistes à déclarer ce type d'arrangement. La LL impose maintenant une interdiction générale qui empêche les lobbyistes-conseils de recevoir un

paiement qui dépend en tout ou en partie du résultat de leur travail de lobbying, et leurs clients, de faire ce type de paiement⁽¹⁷⁾. Des dispositions temporaires permettaient certains arrangements sous ce rapport en attendant l'entrée en vigueur de la LL.

5. Infractions et sanctions

La LEL prévoyait des sanctions pour le non-respect de ses dispositions (p. ex. pour avoir négligé de s'enregistrer) et pour la production de renseignements faux ou trompeurs. La LL ajoute deux infractions, soit le défaut de présenter une déclaration demandée et, pour le titulaire d'une charge publique, la production de renseignements faux ou trompeurs en réponse à une demande d'information du commissaire. Toute personne déclarée coupable d'une de ces infractions par procédure sommaire est passible d'une amende maximale de 50 000 \$ (par rapport à 25 000 \$ sous le régime de la LEL), d'une peine d'emprisonnement d'au plus six mois ou des deux. Dans le cas d'une déclaration de culpabilité par mise en accusation, la personne encourt une amende maximale de 200 000 \$ (par rapport à 100 000 \$ auparavant), une peine d'emprisonnement d'au plus deux ans ou les deux. La LL prévoit aussi que quiconque est déclaré coupable d'avoir contrevenu à d'autres de ses dispositions, autres que celles relatives au *Code de déontologie des lobbyistes*, encourt une amende maximale de 50 000 \$ (auparavant de 25 000 \$). Aucune poursuite par voie de procédure sommaire ne peut être intentée en vertu de la LL plus de cinq ans après que le commissaire a pris connaissance de l'affaire et plus de dix ans après la date où les faits à l'origine de la poursuite ont eu lieu⁽¹⁸⁾.

Le commissaire peut interdire à quiconque a été reconnu coupable d'une infraction à la LL toute activité de lobbying pendant une période maximale de deux ans. Il doit estimer que l'interdiction est nécessaire dans l'intérêt public et tenir compte de la gravité de l'infraction et du fait qu'il s'agit ou non d'une récidive. Il a aussi le pouvoir de rendre publique toute information concernant l'auteur d'une infraction à la LL, à savoir son nom, la nature de l'infraction, la peine infligée et, le cas échéant, l'interdiction imposée par le commissaire en matière de lobbying.

Encore une fois, étant donné qu'il n'y a jamais eu d'accusations portées sous le régime de la LEL et que la plupart des dispositions visant l'application de la nouvelle LL

(17) L'interdiction ne vise pas les lobbyistes salariés employés par des entreprises ou des organisations.

(18) Le délai de prescription prévu dans la LEL pour les poursuites par voie de procédure sommaire s'établissait à deux ans à partir du moment où les faits à l'origine de la poursuite sont survenus.

continuent de prévoir des poursuites pénales, on peut se demander dans quelle mesure ces nouveaux pouvoirs d'application seront utiles dans les faits. Il reste à voir, également, quel rôle jouera le nouveau directeur des poursuites pénales à cet égard⁽¹⁹⁾.

B. Le Code de déontologie des lobbyistes

Le Canada a été le premier pays à renforcer les règles de divulgation applicables aux lobbyistes en instaurant un code de conduite. La LEL prévoyait, après sa modification en 1995, l'élaboration d'un code de déontologie obligatoire pour les lobbyistes et la présentation d'un rapport annuel au Parlement concernant ce code. Après de vastes consultations menées auprès de tous les lobbyistes enregistrés, de parlementaires, de journalistes et d'universitaires, un examen par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre et sa publication dans la *Gazette du Canada*, le *Code de déontologie des lobbyistes* (le Code) est entré en vigueur le 1^{er} mars 1997.

Le Code établit les normes de conduite que doivent respecter tous les lobbyistes qui communiquent avec des titulaires de charge publique et il constitue une contrepartie aux obligations que les fonctionnaires fédéraux sont tenus de respecter dans leurs interactions avec le public et avec les lobbyistes. Le Code débute par un préambule qui en définit les objectifs et le contexte. Vient ensuite une série de principes, suivie de règles particulières. Les principes établissent les paramètres d'application du Code et définissent un cadre pour ce qui est des buts et des objectifs à atteindre, sans toutefois dicter de normes précises. Quant aux règles, elles précisent les exigences en matière de comportement à adopter dans certaines situations. Les obligations ou exigences particulières prévues par le Code peuvent être regroupées dans trois catégories : transparence, confidentialité et conflits d'intérêts. Les lobbyistes ont la responsabilité de se conformer au Code.

Le commissaire au lobbying est chargé d'enquêter sur les éventuelles transgressions du Code et, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, chacune de ses enquêtes doit être menée dans le secret. Le message d'introduction du Code a été modifié en février 2007 pour préciser qu'une enquête peut être entreprise lorsqu'il y a transgression des principes ou des règles, alors qu'auparavant, le conseiller en éthique estimait que seule la

(19) Le directeur des poursuites pénales est une nouvelle charge qui a été créée par la *Loi fédérale sur la responsabilité* et dont le titulaire a autorité concernant toute poursuite relevant du fédéral.

transgression d'une règle pouvait donner lieu à une enquête. S'il y a enquête officielle, le commissaire doit déposer devant le Parlement un rapport dans lequel il expose ses constatations, ses conclusions et les motifs de celles-ci. La LL ne prévoit aucune peine pour une transgression du Code; elle ne précise pas non plus comment le Parlement doit réagir au signalement d'une telle transgression. Aucun délai de prescription n'est établi pour les transgressions du Code.

CONCLUSION

Dans son rapport de 2001 sur la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes a conclu qu'il convenait avant tout de considérer le système d'enregistrement des lobbyistes comme une activité « en devenir », et il a ajouté que « [d]e même que notre façon de penser doit continuer d'évoluer sur des questions comme la transparence et l'accès au gouvernement, notre cadre législatif doit demeurer souple et modifiable ». À en juger par les modifications législatives formant la *Loi sur le lobbying*, il faut s'attendre à ce que le système de lobbying demeure un sujet d'intérêt au cours de la 40^e législature.