
LA *LOI SUR L'ENREGISTREMENT* *DES LOBBYISTES* : APPLICATION ET EFFICACITÉ

A. *Paul Pross*

La *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes (LEL)* a été proposée par le gouvernement Mulroney en septembre 1985. Elle a été déposée devant le Parlement en juin 1987, a reçu la sanction royale en septembre 1988 et est entrée en vigueur le 30 septembre 1989¹. Elle a été modifiée en 1995, 1996, 2003 et 2004².

Bien que la première version promulguée de la Loi ait été le résultat d'un projet de loi émanant du gouvernement, le désir d'imposer certains règlements au secteur florissant du lobbyisme était un projet de longue date d'un groupe de députés³. Ces derniers ont participé activement à l'élaboration de la première version de la Loi, et leurs successeurs ont suivi leur exemple au fur et à mesure des trois révisions de la Loi. Peut-

être en partie à cause de l'intérêt soutenu des simples députés pour cette question, le régime réglementaire établi par la Loi a subi une série progressive de changements qui tenaient compte de l'expérience acquise au niveau de l'application de ses dispositions et de la nécessité de soutenir les objectifs qu'elle énonçait en les assortissant de mesures législatives véritablement musclées. Certaines améliorations s'imposent encore mais, comme l'exposé qui suit tentera de le démontrer, l'efficacité de la Loi dépend en fin de compte des améliorations apportées à son régime administratif.

Dans la présente étude, nous présentons d'abord l'historique de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* puis nous examinons ses forces et ses faiblesses, et enfin, les améliorations législatives et administratives qui y ont été apportées.

1 Historique législatif de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*

Au moment de déposer la version originale du projet de loi C-82, *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, Harvie André, ministre de la Consommation et des Affaires commerciales, a déclaré que cette mesure législative répondait aux besoins du public de savoir qui parle au gouvernement, tout en évitant les embûches qui guettent ceux qui cherchent à réglementer les lobbyistes⁴. Par conséquent, le préambule de la Loi adoptée par la suite affirmait l'importance de « la liberté d'accès aux institutions de l'État » et la légitimité du lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique, mais déclarait en même temps que les titulaires d'une charge publique et le public devraient avoir la possibilité de savoir qui fait du lobbyisme. En reprenant des termes comme « la transparence » qui avait été en quelque sorte le *leitmotiv* du débat de deux ans qui avait précédé le dépôt du projet de loi, le gouvernement a proposé que « l'enregistrement, mais non la réglementation » soit la caractéristique clé de cette mesure législative, espérant, en optant pour la simplicité, d'en arriver à un régime qui ne

décourageait pas le grand public de faire des requêtes au gouvernement, et ne créait pas non plus une procédure susceptible de rester bloquée en raison de sa soif d'information insatiable⁵.

Parmi les principales caractéristiques de la Loi de 1989, notons la définition d'un lobbyiste, l'exigence de s'enregistrer, la création d'un registre, et la distinction établie entre les lobbyistes-conseils et ceux qui travaillaient pour les grandes sociétés et les organismes à but non lucratif.

Un lobbyiste était défini comme quelqu'un qui, moyennant rétribution, représente une tierce partie afin d'organiser des réunions avec des titulaires d'une charge publique⁶ ou de communiquer avec eux concernant la formulation et la modification de lois et de règlements; l'élaboration de politiques; l'attribution de subventions ou de contributions et l'adjudication de contrats (article 5). Voilà qui constituait un grand progrès vers la simplification, puisqu'à la fois les bénévoles et les hommes d'affaires qui défendaient leurs propres intérêts n'étaient plus obligés de s'enregistrer. Cette simplification s'est étendue encore par suite de la décision de répartir les lobbyistes en deux catégories et de limiter les renseignements exigés de certains lobbyistes. Les lobbyistes de la première catégorie étaient qualifiés de « lobbyistes professionnels » qui représentaient divers clients auprès du gouvernement (article 5.1). Les lobbyistes de la deuxième catégorie, toutefois, étaient des employés de groupes de pression ou d'entreprises dont les fonctions, « pour une partie importante », consistaient à représenter les intérêts de leur employeur auprès du gouvernement (article 6). Ainsi dans les 10 jours suivant l'engagement de représenter les intérêts de quiconque relativement à une série d'activités largement définies, les lobbyistes de la première catégorie seraient tenus de communiquer au sous-directeur leur nom, le nom de leur client et le ou les sujets sur lesquels devaient porter leurs réunions ou leurs communications avec des fonctionnaires (article 5.2). Les lobbyistes de la deuxième catégorie auraient à fournir, chaque année, encore moins de renseignements :

seulement leur nom, le nom et l'adresse de l'entreprise ou de l'organisme pour lequel ils travaillent (article 6). Ils ne seraient pas tenus de signaler le sujet de leurs communications avec les fonctionnaires. Ni l'un ni l'autre ne devait soumettre des informations financières.

Certaines personnes et activités et certains types de renseignements étaient explicitement exclus. Les agents d'autres gouvernements, à la fois canadiens et étrangers, n'étaient pas tenus de s'enregistrer s'ils communiquaient avec des titulaires d'une charge publique dans l'exercice de leurs fonctions officielles (article 4.1). La présentation d'observations dont l'existence pouvait être connue du public ne devait pas être signalée; il n'était pas non plus nécessaire de signaler au Bureau du directeur la présentation d'observations dont l'existence pouvait être connue du public ou qui était communiquées à des titulaires d'une charge publique au sujet de l'interprétation ou de l'application de lois ou règlements visant des particuliers ou des organismes précis (article 4.2). La divulgation de renseignements qui auraient pu nuire à la sécurité de certaines personnes était également exclue (article 4.3).

Ce projet de loi était donc beaucoup moins musclé que ce à quoi s'attendaient bien des gens⁷. Les services de recherche de correspondance⁸ — assurés par certains des cabinets les plus influents — n'étaient pas visés, et les procédures d'enregistrement ne s'étendaient pas aux cabinets qui s'adonnent indirectement à des activités de lobbyisme. De plus, les lobbyistes tenus de s'enregistrer devaient fournir beaucoup moins de renseignements que ce qu'avaient proposé les partisans parlementaires de l'enregistrement. Les représentants d'entreprises et de groupes de pression officiels n'étaient même pas tenus de divulguer leurs activités de lobbyisme; les groupes de pression n'avaient pas non plus à déposer même un minimum d'information concernant leurs objectifs et leurs partisans. Même si les lobbyistes de la première catégorie devaient désormais divulguer les engagements pris vis-à-vis de divers clients, il leur serait facile

d'éviter de préciser le sujet des réunions auxquelles ils participaient. Les sanctions prévues pour la non-conformité avec la Loi n'étaient certainement pas très convaincantes : une amende ne dépassant pas 25 000 \$, ou encore, pour une personne déclarée coupable du dépôt de renseignements faux ou trompeurs, une amende maximum de 100 000 \$ ou une peine d'emprisonnement d'un maximum de deux ans (article 13). Les dispositions administratives que proposait la Loi étaient aussi déficientes. Les pouvoirs du directeur étaient insuffisants. Ce dernier ne serait habilité ni à vérifier l'exactitude des renseignements fournis par les lobbyistes, ni à faire enquête à cette fin. De plus, en tant qu'employé d'un organisme gouvernemental, le directeur serait susceptible d'être influencé par le gouvernement.

Le 9 septembre 1985, lorsque le Premier ministre Mulroney a annoncé son intention de déposer un projet de loi visant à surveiller les activités de lobbyisme et à contrôler les démarches des lobbyistes en créant une source d'information fiable et exacte sur les activités des lobbyistes, il a promis de faire en sorte que les personnes pressenties par les lobbyistes au nom de sociétés, d'associations et de syndicats canadiens, ou par des agents au nom de gouvernements et d'autres intérêts étrangers, soient tout à fait conscientes de la source des observations ou doléances dont on leur ferait part. Par contre, les détracteurs de la Loi de 1989 étaient d'avis que le gouvernement avait proposé un projet de loi qui n'imposait guère d'obligations aux lobbyistes, à part celle de communiquer au Bureau du directeur leur nom et leur adresse. Ces derniers appelaient la *LEL* le « projet de loi des cartes d'affaires ».

Par contre, la Loi renfermait un article qu'on avait à peine remarqué mais qui a en réalité beaucoup influencé l'évolution du règlement visant les lobbyistes. L'article 14 prévoyait que, trois ans après l'entrée en vigueur de la Loi, un comité parlementaire serait chargé d'examiner son administration et son application et de recommander éventuellement des changements. Cette disposition relativement inhabituelle a garanti

le réexamen périodique de la Loi, de telle sorte que bon nombre — mais non toutes — de ces faiblesses initiales ont pu être corrigées. Le premier de ces examens a été ordonné par la Chambre des communes en novembre 1992 et a été effectué par le Comité permanent de la consommation et des corporations et de l'administration gouvernementale, présidé par Felix Holtmann, le député de Portage-Interlake. Ce comité a tenu des audiences au début de 1993 et a déposé un rapport en juin, qui recommandait plusieurs modifications, dont certaines modifications de fond. Même si, dans la confusion entourant les élections de 1993 et le changement de gouvernement qui en a résulté, ces recommandations ont pu être reléguées au second plan, elles ont fini par porter leurs fruits. Pendant la campagne électorale, tous les partis politiques se sont engagés à donner suite au rapport, et le 15 juin 1994, le Comité permanent de l'industrie de la Chambre des communes a nommé un sous-comité, présidé par Paul Zed, dont le mandat consistait à étudier d'éventuelles modifications à apporter à la *LEL* et à faire rapport à ce sujet, si le nouveau gouvernement jugeait bon d'en proposer à la Chambre. Un projet de loi modifiant la Loi (le projet de loi C-43), a été déposé par la suite et le Comité a tenu des audiences à l'automne de 1994 dans le cadre de son étude de ce dernier⁹. Étant donné qu'à la fois le projet de loi C-43 et le Comité Zed ont développé le travail accompli au départ par le Comité Holtmann, notons que les observations qui suivent résument les conclusions des deux comités.

Effectivement les deux comités étaient d'avis que l'incidence de la *LEL* avait été positive. Selon le Comité Holtmann, cette dernière avait :

[Traduction]

. . . rehaussé la transparence des activités des lobbyistes. Le public est à présent en mesure de savoir qui, moyennant rétribution, cherche à influencer certaines décisions du gouvernement. Les activités qui sont le propre des lobbyistes ont été légitimisées et,

dans une très grande mesure, institutionnalisées de sorte qu'elles font maintenant partie intégrante de notre régime politique¹⁰.

Si la Loi était, de l'avis du Comité Zed, un pas dans la bonne direction, il reste qu'on y a repéré un certain nombre de faiblesses. Le Comité Holtmann reconnaissait que ni tous les lobbyistes, ni toutes les activités de lobbyisme n'étaient visés par la Loi¹¹ tandis que le rapport du Comité Zed admettait, comme le lui avaient fait valoir certains témoins, que ses dispositions étaient insuffisantes¹².

Les critiques des deux rapports, et les recommandations qui ont suivi, portaient principalement sur la question de la divulgation, mais elles touchaient également des questions liées à l'étendue du régime d'enregistrement, les pouvoirs d'enquête du directeur, l'indépendance administrative de la Direction de l'enregistrement des lobbyistes, et la nécessité d'encourager les lobbyistes à se conformer à certaines normes professionnelles.

S'agissant de la divulgation, le Comité Holtmann a indiqué que le système d'enregistrement à deux voies ne permettait pas d'obtenir suffisamment d'information sur les objectifs précis des lobbyistes salariés ou ceux travaillant pour le compte d'une organisation, et a donc recommandé son élimination. Il a proposé qu'on adopte à la place une procédure de divulgation uniforme pour l'ensemble des inscrits. De même, le Comité a critiqué le formulaire de déclaration utilisé par la Direction de l'enregistrement des lobbyistes (DEL) et a recommandé qu'on opte pour un formulaire qui exige la divulgation de plus d'information détaillée sur l'objet des activités de lobbyisme et les organismes devant être pressentis. Toutefois, le Comité Zed était plus sensible aux considérations qui avaient inspiré la création de deux catégories de lobbyistes, et estimait qu'il y avait encore de bonnes raisons de distinguer les lobbyistes salariés et ceux agissant pour le compte d'une organisation de leurs collègues consultants. Il était d'accord

pour dire que l'on devait demander les mêmes renseignements à tous les lobbyistes¹³, mais proposait que les délais de dépôt des déclarations soient différents pour les lobbyistes salariés et ceux agissant pour le compte d'une organisation. Ainsi au lieu d'avoir déposé une déclaration dans les 10 jours suivant la prise d'un engagement relatif à un programme de représentation, les lobbyistes pour le compte d'une association et les lobbyistes salariés seraient tenus de déposer une déclaration deux fois par an. Les lobbyistes pour le compte d'une organisation seraient tenus de déposer une seule déclaration pour leur organisation, et non — contrairement aux lobbyistes-conseils et salariés — une déclaration distincte pour chaque employé dont une partie importante des fonctions était liée au lobbyisme¹⁴.

L'un des thèmes qui ressort des observations de deux groupes sur la divulgation était la nécessité de s'en tenir à une procédure « simple ». Le Comité Holtmann a d'ailleurs insisté sur le mal qu'il s'était donné pour respecter les principes de la simplicité et de la facilité d'accès.

[Traduction]

L'un des objectifs importants de la Loi consiste à garantir que des obstacles inutiles ne sont pas érigés qui puissent empêcher ceux qui désirent faire valoir leurs arguments au gouvernement de le faire. Le Comité reconnaît que la Loi n'a ni créé de tels obstacles ni entravé le libre accès au gouvernement¹⁵.

M. Zed et ses collègues étaient d'accord et ont fait état dans leur rapport d'un critère qui, à leur avis, devait servir à évaluer le bien-fondé de chacune des demandes de divulgation plus poussée, à savoir que :

[Traduction]

. . . les renseignements demandés aux lobbyistes sont-ils vraiment nécessaires pour convaincre la population canadienne que l'activité des lobbyistes est compatible avec l'intérêt public, et pour aider

les parlementaires à servir de contrepoids à l'action des lobbyistes individuels, en représentant les intérêts du citoyen¹⁶?

Ainsi ils étaient d'accord avec le Comité Holtmann sur la nécessité d'élargir les obligations d'information pour que le nom des organismes membres de coalitions et les techniques employées en matière de lobbying, notamment pour les campagnes menées à la base et les campagnes visant la masse de la population, fassent partie des renseignements à fournir, mais la démarche privilégiée par l'un ou l'autre des deux comités n'était pas toujours la même. Par exemple, le Comité Holtmann était d'avis que seuls les membres d'une coalition dont la contribution au groupe de pression en question était importante devraient être tenus de s'enregistrer, alors que le Comité Zed jugeait bon de ratisser plus large¹⁷. Par contre, le Comité Holtmann proposait l'enregistrement des personnes dont le coût des activités de lobbying professionnel visant la masse de la population dépassait un montant de seuil, afin d'éviter de compliquer inutilement les efforts déployés par de petits groupes pour communiquer leurs doléances au gouvernement¹⁸, alors que le Comité Zed était d'avis que les lobbyistes devraient être tenus de divulguer les techniques de communication — y compris lorsque leurs activités visaient la masse de la population — qu'ils emploieraient pour influencer les décisions du gouvernement — une exigence moins lourde qui supposait la divulgation de moins d'information¹⁹. De même, Zed et ses collègues étaient sensibles à l'argument du Comité Holtmann, qui signalait que les lobbyistes non rémunérés ne sont pas obligés de s'enregistrer²⁰, mais ont conclu que « dans l'ensemble, il n'est pas nécessaire pour le moment de prévoir l'enregistrement des bénévoles, étant donné l'objectif premier de la divulgation des renseignements dans ce contexte »²¹. Sur la question plus controversée de l'opportunité ou non de prévoir l'enregistrement des services de recherche de correspondance, les deux comités ont tiré la même conclusion, citant les motifs suivants :

[Traduction]

... bon nombre de lobbyistes-conseils. ... ont insisté sur l'importance de certains aspects de leur travail qui ne donnent pas lieu à des activités de lobbyisme direct auprès de titulaires d'une charge publique, et qui permettent plutôt à leurs clients d'élaborer leur position sur différentes questions d'intérêt public et à communiquer efficacement avec le gouvernement. Malgré l'importance que revêt pour leurs clients cette activité en particulier, il ne faut pas nécessairement y voir quelque chose qui risque de miner la confiance du public. En ce qui nous concerne, le fait que les clients des lobbyistes peuvent bénéficier des conseils d'experts ne remet pas en doute l'équité des décisions gouvernementales; une bonne partie de ces conseils d'experts sont accessibles à tout citoyen qui veut prendre le temps de s'informer des activités du gouvernement et sur le processus entourant l'élaboration des politiques. Quand les clients d'un lobbyiste mettent à profit ces connaissances en communiquant leurs opinions au gouvernement, ou en recrutant un expert-conseil qui le fera en leur nom, ils sont automatiquement visés par les exigences d'enregistrement qui sont déjà en vigueur. À notre sens, c'est suffisant pour atteindre l'objectif recherché²².

Enfin, le Comité Zed a fait valoir que les consultations lancées par les responsables gouvernementaux devraient être ajoutées à la liste des communications exclues précisée au paragraphe 4(2) de la *LEL*, celles-ci devant permettre de réduire les formalités administratives pour les lobbyistes, d'éliminer la collecte de renseignements inutiles par le directeur, et de « garantir que le gouvernement et des groupes extérieurs travailleraient le plus possible en partenariat pour relever les défis stratégiques des années 1990 »²³.

Dans l'ensemble, bien que les deux comités aient souligné la nécessité de simplifier la collecte de renseignements tout en améliorant la capacité du public de savoir quelles activités de lobbyisme sont menées, le Comité

Holtmann était davantage en faveur d'une expansion du rôle de collecte de renseignements du directeur que le Comité Zed, qui expliquait :

[Traduction]

... le fait qu'un grand nombre de ceux qui ont soumis un mémoire à notre examen semblaient supposer que la transparence des activités de lobbyisme est l'objectif premier de la Loi était dangereux. Si la transparence devient le principal objectif, l'attention portera forcément sur les aspects des activités de lobbyisme que nous ignorons et, dans la suite logique des choses, cela créera des attentes sur les éléments d'information qui devraient être divulgués²⁴.

La transparence était jugée nécessaire pour rétablir la confiance du public dans le gouvernement, mais elle ne constituait pas la finalité de la Loi.

Ces projets de modification de la première version de la *LEL* étaient relativement mineurs. Des modifications beaucoup plus importantes ont ensuite été proposées, à la fois par les deux comités et par le gouvernement, concernant l'objet des activités de lobbyisme et le recensement des organismes faisant l'objet de ces activités. La Loi de 1989 exigeait simplement que les lobbyistes concernés divulguent l'objet de la rencontre ou des communications prévues [alinéa 5(2)d)]. Il était évident d'après les témoignages reçus par le Comité Holtmann que les déposants n'étaient pas tenus de fournir des renseignements pertinents sur la nature précise des décisions gouvernementales qu'ils cherchaient à influencer²⁵. Le projet de loi C-43 proposait de remédier à cette difficulté en exigeant que les lobbyistes-conseils fournissent « les renseignements — même non réglementaires — utiles à la détermination de l'objet de l'engagement ».

En cautionnant l'ajout des précisions que le gouvernement proposait d'inclure dans la Loi sur la question des renseignements à fournir, le Comité Zed a noté que les lobbyistes salariés et ceux agissant pour le

compte d'une organisation ne seraient pas tenus de divulguer les activités visant à obtenir des contrats du gouvernement pour leur société ou organisation. Nous reviendrons plus tard sur ce point.

L'absence d'une exigence qui aurait obligé les lobbyistes à communiquer le nom des ministères ou organismes gouvernementaux qui faisaient l'objet de leurs activités était considérée comme l'une des grandes faiblesses de la première version de la *LEL*. Comme l'a expliqué le Comité Zed, « les renseignements touchant la tierce partie visée par les relations de lobbyisme, c'est-à-dire le gouvernement, sont presque inexistants »²⁶. Par conséquent, les membres du Comité ont décidé à l'unanimité d'avaliser la disposition du projet de loi C-43 qui exigerait que les lobbyistes divulguent le nom du ministère ou organisme gouvernemental avec lequel ils avaient communiqué ou entendaient communiquer afin d'influencer certaines politiques²⁷. Cependant, les avis étaient partagés sur l'opportunité de divulguer le nom des titulaires d'une charge publique ou d'exiger que les titulaires d'une charge publique eux-mêmes soient tenus de consigner les détails de toutes leurs réunions avec des lobbyistes. La majorité des membres du Comité Zed, s'appuyant sur les conseils de Mitchell Sharp, avec ses longs états de service, son érudition et sa grande expérience dans ce domaine, a conclu que le fait d'obliger les fonctionnaires à déposer des renseignements à ce point détaillés entraverait le bon fonctionnement du registre et compromettrait la capacité du public de savoir comment les décisions sont prises. Quoiqu'il en soit, la majorité des membres étaient d'avis que les titulaires d'une charge publique devraient être tenus de se conformer aux exigences du *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, et notamment le paragraphe 23(2) du Code, qui prévoit ceci :

Lors de la formulation de politiques gouvernementales ou de la prise de décisions, le titulaire d'une charge publique devra s'assurer qu'aucun individu ou groupe ne se voit accorder un traitement de faveur en fonction des personnes retenues pour les représenter.

Par conséquent, le Comité Zed a décidé de ne pas recommander que l'on exige la divulgation de renseignements autres que le nom des organismes gouvernementaux que les lobbyistes avaient pressentis ou comptaient pressentir. Les membres de l'opposition du Comité ont déposé des rapports minoritaires dans lesquels ils exprimaient leur opposition à cette position et ils ont insisté pour que le rapport principal recommande que l'on se penche de nouveau sur la question lors du prochain réexamen de la Loi²⁸.

À l'égard d'autres questions, ni le Comité ni le projet de loi du gouvernement n'a proposé une solution qui aurait donné suite à la suggestion voulant que les coûts des activités de lobbyisme soient divulgués, si bien que ni l'un ni l'autre n'a cherché à imposer une telle exigence²⁹. Nous développerons cette question un peu plus loin. Aucune suite n'a été donnée non plus à la demande d'interdire les honoraires proportionnels aux résultats, même si le Comité Zed a recommandé que le projet de loi C-43 soit modifié pour exiger que les lobbyistes divulguent l'existence de contrats prévoyant la détermination des honoraires proportionnels aux résultats³⁰. Les préoccupations de certains concernant le financement accordé par le gouvernement à certains organismes qui pratiquent des activités de lobbyisme ont été plus favorablement accueillies, si bien que le Comité Zed a recommandé que tout organisme qui cherche à influencer le gouvernement soit tenu de divulguer les sommes qu'il reçoit de ce dernier³¹.

Bon nombre de témoins ont également fait des observations au sujet des relations politiques des lobbyistes et de leur situation d'anciens employés du gouvernement dans certains cas. Comme l'expliquait le Comité Zed, pour certains, leurs soupçons que les lobbyistes misent sur leurs relations personnelles avec les titulaires d'une charge publique pour obtenir un traitement de faveur est l'aspect du lobbyisme qui les dérange le plus³². Mais le Comité ne pouvait accepter la notion selon laquelle ces relations devraient empêcher certaines personnes d'être

lobbyistes rémunérés. À ses yeux, les exclure serait contraire au droit de tous les Canadiens de participer à la vie politique. Quant à la possibilité que les lobbyistes puissent profiter de leur situation d'anciens employés du gouvernement, le Comité estimait que le fait d'avoir travaillé par le passé pour le gouvernement ne constitue pas un secret qu'il est nécessaire de divulguer. Au contraire, l'expérience que peuvent avoir acquise les lobbyistes au gouvernement facilite la conduite des affaires publiques. De toute façon, le Comité était d'avis que les codes régissant l'après-mandat et d'autres mesures qui sont déjà en vigueur sont des garanties suffisantes contre la possibilité que soient commis des actes répréhensibles³³.

Dans le contexte du premier mandat de M. Chrétien où le gouvernement faisait attention à ses dépenses, il était compréhensible que le Comité Zed souligne qu'il y avait lieu d'être très satisfait du registre dont les résultats étaient intéressants malgré le peu de ressources qui y étaient consacrées et que d'éventuels changements n'aient pas pour effet d'accroître l'effectif ou le budget de cette administration. Par contre, ce dernier forçait peut-être la vérité en observant également qu'il n'avait reçu aucun témoignage qui permettrait de conclure que le registre n'accomplissait pas sa mission³⁴. Après tout, seulement quelques mois auparavant, les électeurs avaient sommairement renvoyé le gouvernement précédent, principalement parce que des journalistes de terrain avaient communiqué des renseignements fort convaincants sur un certain nombre de décisions fort douteuses liées à des activités de lobbyisme et au trafic d'influence³⁵. Le fait est que le mandat du registre était fort modeste, il avait des pouvoirs très limités et ses ressources ne lui permettaient de communiquer aux citoyens que les renseignements que les lobbyistes décidaient de déposer. De plus, les comités Holtmann et Zed ont surtout reçu des témoins émanant du milieu d'orientation qui s'était créé autour de la *LEL* et de son application. Les lobbyistes qui faisaient partie de ce milieu n'étaient

aucunement incités à laver leur linge sale en public, alors que les universitaires et les rares groupes de pression des intéressés ne possédaient pas les ressources requises pour faire enquête sur les actes irréguliers des lobbyistes et hésitaient à faire des accusations sans pouvoir fournir des preuves à l'appui. Cependant, les membres de l'Opposition étaient moins réticents à le faire, et les comités ont effectivement reconnu qu'il était possible qu'il y ait plus de praticiens du lobbyisme que le nombre de lobbyistes officiellement enregistrés comme tels, et que l'application des dispositions de la Loi n'avait peut-être pas été tout à fait satisfaisante à cet égard³⁶. Il s'ensuivait qu'un réexamen des pouvoirs du directeur des lobbyistes s'imposait.

Le projet de loi C-43, s'appuyant sur les témoignages reçus par le Comité Holtmann, a légèrement élargi les fonctions du directeur, autorisant le Bureau de celui-ci à demander des éclaircissements au sujet des renseignements qui lui sont fournis. De manière officieuse, la Direction de l'enregistrement des lobbyistes interprétait la Loi pour la gouverne des lobbyistes enregistrés, et le Comité Zed a proposé d'institutionnaliser cette activité en lui conférant le pouvoir explicite d'émettre des bulletins d'interprétation³⁷. Ce qui est encore plus important, c'est que le Comité a recommandé que le directeur ait le pouvoir d'effectuer au hasard des vérifications des renseignements dans les dossiers³⁸. Il a ajouté que toute preuve de non-conformité devrait être signalée à la GRC immédiatement. De plus, pour rehausser la possibilité que l'issue des poursuites soit favorable, le Comité Zed a recommandé que le délai de prescription pour déposer une accusation de violation de la Loi par procédure sommaire passe de six mois à deux ans, et que l'opportunité de cette prolongation du délai soit spécifiquement étudiée lors du prochain réexamen de la Loi³⁹. Enfin, comme ils reconnaissaient implicitement que l'amélioration de la conformité suivant ces changements ne serait que modeste, les deux comités ont insisté sur la nécessité de réglementation volontaire,

invitant les citoyens à signaler aux autorités leurs soupçons concernant d'éventuels cas de non-conformité et rappelant une recommandation du premier comité parlementaire à avoir examiné la question du lobbyisme en précisant que, étant donné que les lobbyistes eux-mêmes ont intérêt à rehausser la légitimité de leurs activités, il conviendrait de les encourager à constituer un organisme professionnel et à adopter un Code de déontologie⁴⁰.

La décision du Comité Zed de ne pas accepter les conseils de certains témoins qui préconisaient des exigences législatives plus rigoureuses et le renforcement des pouvoirs du directeur n'était pas aussi fourbe ou complaisante qu'elle semble l'être à première vue. Le gouvernement nouvellement élu de Jean Chrétien avait beaucoup insisté sur l'éthique pendant la campagne électorale de 1993 et, en arrivant au pouvoir, ce dernier avait élaboré une démarche bien définie pour empêcher que les problèmes qu'avait connus le gouvernement de Mulroney ne se reproduisent. S'agissant de cette démarche, la LEL était considérée comme l'une seulement parmi plusieurs lois et politiques qui, prises ensemble, définiraient certaines normes de comportement, établiraient des structures de consultation, de surveillance et de déclaration et, le cas échéant, prévoiraient que des enquêtes soient effectuées et que toute infraction fasse l'objet de poursuites. Avant 1994, les principales mesures législatives connexes étaient le *Code criminel* qui prévoyait des sanctions contre le trafic d'influence et les actes de corruption justifiant l'ouverture d'une enquête par la GRC, et le *Code régissant la conduite des titulaires d'une charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*.

Le nouveau gouvernement a proposé que l'application de ces mesures plus ou moins coordonnées s'appuie désormais sur une structure qui passerait par la nomination d'un conseiller en éthique qui serait chargé d'élaborer un Code de déontologie à l'intention des lobbyistes et de surveiller la conformité avec ce Code de déontologie ainsi qu'avec le

Code régissant les conflits d'intérêts. À cette fin, des modifications à la LEL ont été proposées par l'entremise du projet de loi C-43 et le Code régissant les conflits d'intérêts a été révisé. Ainsi la *LEL* prévoyait dorénavant que le conseiller en éthique consulterait le milieu d'orientation afin d'élaborer un Code de déontologie, de surveiller le respect du Code, et de faire rapport au Parlement à ce sujet⁴¹. S'agissant de la deuxième de ses fonctions, le conseiller en éthique aurait les pouvoirs d'enquête qui n'avaient pas été conférés au directeur des lobbyistes, et notamment le pouvoir d'assigner devant des témoins et de leur enjoindre de déposer oralement ou par écrit et de produire et de payer des documents⁴². Le Comité Zed a pris acte de l'opinion des témoins qui jugeaient que ces pouvoirs étaient insuffisants, étant donné que le Code de déontologie n'avait pas de statut juridique, mais a fait valoir que :

[Traduction]

... la LEL porte avant tout sur la divulgation aux citoyens canadiens de renseignements concernant les activités de lobbyisme. Le rôle du conseiller en éthique, tel que le présente le projet de loi C-43, refléterait cette priorité, puisque le conseiller en éthique serait chargé de communiquer au Parlement toute violation du Code de déontologie, plutôt que de réglementer directement les activités des lobbyistes. L'approche qui sous-tend cette structure part du principe qu'un public éclairé, représenté par un Parlement éclairé, constitue une meilleure garantie de l'intégrité finale du processus politique que pourrait l'être la multiplication des règlements, étant donné que le trafic d'influence et d'autres infractions criminelles sont déjà inscrites au *Code criminel*⁴³.

Le Comité Zed a donc maintenu la distinction admise par les gouvernements Mulroney et Chrétien, à savoir que les activités de lobbyisme doivent être surveillées, mais non pas réglementées, et que c'est la communication au public de renseignements pertinents, et

non les poursuites, qui constitue la meilleure garantie que l'intégrité du processus d'élaboration des politiques sera préservée. Comme nous l'avons déjà vu, le Comité était également très sensible à la nécessité de minimiser les coûts administratifs du programme, déclarant que :

[Traduction]

Le fait de conférer beaucoup plus de pouvoirs au conseiller en éthique pour faire respecter le Code de déontologie créerait la nécessité d'élargir les protections d'ordre procédural et se solderait par la création d'une bureaucratie dont la principale fonction serait de surveiller le respect des règlements. Il en résulterait nécessairement une hausse des coûts⁴⁴.

Toutefois, le Comité a recommandé que le projet de loi C-43 soit modifié pour rendre obligatoire l'ouverture d'une enquête sur toute violation du Code et pour exiger que les rapports que déposerait devant le Parlement le conseiller en éthique présentent, entre autres, l'ensemble des constatations de l'enquête, ses conclusions et ses motifs⁴⁵. Il a également noté que même s'il avait rejeté l'idée que la *LEL* exige la divulgation des coûts des activités de lobbying, il pouvait y avoir des situations où l'ampleur des dépenses susciterait des préoccupations particulières parmi les citoyens, notamment lorsque les dépenses engagées par les partisans de l'une des positions exprimées sur une question controversée seraient à ce point supérieures à celles engagées par les partisans de l'autre position que le débat et la prise de décisions risqueraient d'être compromis⁴⁶. De l'avis du Comité, ces situations potentielles justifiaient de modifier le projet de loi C-43 pour autoriser le conseiller en éthique à obtenir des preuves à l'appui et à signaler dans son rapport d'enquête tout paiement reçu, tout versement effectué ou toute dépense engagée par un lobbyiste lorsqu'il estime qu'il y va de l'intérêt du public⁴⁷.

La structure des rapports hiérarchiques du conseiller en éthique a suscité beaucoup de débat. Aux termes du projet de loi C-43, le

conseiller en éthique serait nommé par décret et relèverait de la Direction de l'enregistrement des lobbyistes pour ce qui est de ses responsabilités en vertu de la *LEL*, mais du Premier ministre, par l'entremise du greffier du Conseil privé, pour ce qui est de l'application du *Code régissant les conflits d'intérêts*. Il y avait deux positions à ce sujet parmi les détracteurs. Certains craignaient que le rôle de préserver le droit du public d'être informé des activités de lobbyisme soit incompatible avec la tâche de conseiller le Premier ministre concernant la conduite des ministres et hauts fonctionnaires. D'autres allaient encore plus loin, puisqu'ils affirmaient que le conseiller en éthique ne pourrait correctement défendre les intérêts du public tout en étant au service du gouvernement au pouvoir. Ils étaient d'avis que le conseiller en éthique et le directeur des lobbyistes devraient être des hauts fonctionnaires du Parlement et que le Premier ministre devrait nommer un agent interne au Cabinet du Premier ministre ou au Bureau du Conseil privé pour le conseiller sur des questions d'éthique. Le Comité Zed n'a retenu ni l'une ni l'autre de ces deux positions, et a déclaré que :

[Traduction]

... à notre avis, les fonctions du conseiller en éthique n'exigent pas des qualités d'impartialité et de bon jugement très différentes de celles qui s'appliquent à une vaste gamme de fonctions qui sont actuellement exercées — à la satisfaction du public, semble-t-il — par des fonctionnaires⁴⁸.

Pour ce qui est du Code de déontologie des lobbyistes, le gouvernement a proposé — et le Comité a cautionné — une approche axée sur la persuasion plutôt que la prescription, faisant valoir qu'une stricte réglementation garantit non pas la conformité avec les règlements, mais des dépenses considérables. Le Comité a jugé convaincants certains témoignages à ce sujet et a ajouté que :

[Traduction]

Le Code que prévoit le projet de loi C-43 cadre avec l'approche que traduisent les autres articles du projet de loi en ce qui concerne le lobbyisme, c'est-à-dire qu'il donnerait lieu à la divulgation d'agissements douteux, plutôt qu'à des sanctions directes, et permettrait toujours aux citoyens, à leurs représentants et aux éventuels employeurs des lobbyistes de réagir, selon les particularités de la situation⁴⁹.

Par contre, le Comité a modifié le projet de loi pour faire en sorte que les lobbyistes soient tenus de se conformer au Code et que le conseiller en éthique soit obligé de solliciter l'opinion du Parlement au fur et à mesure de l'élaboration du Code. Prises ensemble, les recommandations des comités Holtmann et Zed, couplées aux propositions émanant de la fonction publique, représentaient une révision importante de la *LEL*, puisqu'elles ont essentiellement créé le régime administratif et réglementaire qui est actuellement en vigueur. Lorsque toutes ses dispositions sont entrées en vigueur le 31 janvier 1996, la Loi :

- prévoyait trois catégories différentes — des lobbyistes-conseils, des lobbyistes rémunérés et des lobbyistes pour le compte d'une association — qui devaient communiquer au directeur tout engagement rémunéré qui concernait les communications avec des titulaires d'une charge publique en vue d'influencer l'élaboration, ou le rejet, de propositions législatives, de règlements, de politiques et programmes gouvernementaux, ou l'attribution de subventions et de contrats;
- précisait que l'enregistrement doit se faire dans des délais prescrits et viserait a) l'objet des communications avec les titulaires d'une charge publique; b) le nom des organismes faisant l'objet du lobbyisme; et c) les techniques de communications qu'ils ont employées;
- établissait certaines exemptions, notamment les observations présentées officiellement par les employés d'autres gouvernements;

les communications avec différents fonctionnaires concernant l'application régulière des règlements, et les exposés faits par des groupes de tous les milieux devant les commissions d'enquête, les comités parlementaires et d'autres groupes dont les audiences sont du domaine public;

- reconnaissait que les lobbyistes-conseils, les lobbyistes pour le compte d'une association et les lobbyistes rémunérés travaillent dans des conditions un peu différentes et devraient donc avoir à signaler leurs engagements de façon différente, même si les mêmes renseignements étaient exigés dans chaque cas;
- créait au sein de la fonction publique les postes de conseiller en éthique et de directeur des lobbyistes dont les responsabilités comprenaient, entre autres, l'élaboration d'un Code de déontologie des lobbyistes; la surveillance du respect du Code; l'administration du registre, y compris l'exécution de vérifications de l'enregistrement et, le cas échéant, l'ouverture d'enquêtes afin de déterminer l'exactitude des renseignements fournis par les lobbyistes.

D'autres modifications à la Loi sont entrées en vigueur le 20 juin 2005⁵⁰ par suite de l'examen parlementaire effectué en 2001 par le Comité permanent des sciences, de l'industrie et de la technologie de la Chambre des communes⁵¹. Les changements en question étaient moins importants que ceux qui sont entrés en vigueur en 1995, mais plusieurs d'entre eux étaient néanmoins assez considérables.

Ce qui a sans doute le plus perturbé le milieu du lobbyisme était une autre disposition qui améliorerait encore les procédures visant les lobbyistes rémunérés et ceux agissant pour le compte d'une organisation. En 1995, la responsabilité de l'enregistrement des lobbyistes pour le compte d'une organisation était conférée aux responsables rémunérés occupant le poste le plus important dans chaque organisation. Même si chaque lobbyiste travaillant pour le compte d'une organisation devait désormais être recensé⁵², c'est le titulaire de ce poste qui parafait le

formulaire d'enregistrement. Cette procédure vise à présent l'enregistrement des lobbyistes salariés. On explique que ce changement vise à atténuer le fardeau administratif en éliminant la nécessité de déposer de multiples déclarations⁵³, mais ses répercussions ne se limitent pas à la simple paperasserie, puisqu'on souhaite que ces dernières fassent comprendre que l'ultime responsabilité des relations gouvernementales se situe aux échelons les plus élevés de l'organisation⁵⁴.

On peut maintenant s'attendre à ce que d'autres modifications aient un effet considérable. Le rôle du conseiller en éthique (appelé à présent commissaire à l'éthique) est limité, et le directeur dispose de ressources plus importantes pour surveiller le respect du *Code de déontologie des lobbyistes*⁵⁵. De plus, lui ou elle doit présenter, chaque année, un rapport au Parlement et lui faire parvenir le rapport définitif de toute enquête effectuée aux termes de ce Code. Le gouvernement et le Comité Zed ayant décidé de faire volte-face par rapport à la position adoptée précédemment, il était maintenant convenu que les anciens titulaires d'une charge publique devraient désormais faire savoir leurs antécédents en matière d'emploi ainsi que les postes qu'ils ont occupés⁵⁶. De plus, tous les lobbyistes étaient désormais tenus de faire des déclarations semi-annuelles⁵⁷. Une faille dans la liste des exemptions a été éliminée grâce à la révision de l'alinéa 2(4)c). Cet alinéa avait précédemment prévu que la Loi ne s'appliquait pas dans les cas, notamment, de :

présentations à un titulaire d'une charge publique, en réponse directe à sa demande écrite, d'avis ou observations, oralement ou par écrit, au nom d'une personne ou d'une organisation en rapport avec une mesure visée (aux articles portant sur l'objet des engagements pris par les lobbyistes).

Le nouveau libellé, qui réduit les possibilités de collusion entre les lobbyistes et les titulaires d'une charge publique, prévoit l'application d'une exemption uniquement si les communications ne concernent qu'une demande de renseignements.

La modification qui est sans doute la plus importante concerne un changement de formulation qui remplace l'expression « afin de tenter d'influencer » par les mots « au sujet de »⁵⁸. Nous examinerons les raisons et les répercussions de ce changement un peu plus loin. D'autres changements de formulation donneront lieu à un resserrement général de la Loi⁵⁹.

1.1

Résumé : Historique de la LEL

La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes est entrée en vigueur le 30 septembre 1989. Des modifications marginales y ont apportées en 1995, 1996, 2003 et 2004 pour refléter l'expérience acquise et la nécessité de donner plus de force à ses dispositions. Toutefois, d'autres améliorations sont encore nécessaires.

Selon la Loi, est un lobbyiste quiconque reçoit un paiement pour représenter une tierce partie dans l'organisation de rencontres avec des titulaires de charges publiques ou de communication avec ces derniers au sujet de l'élaboration et de la modification de textes législatifs et réglementaires, de l'élaboration de politiques, de l'octroi de subventions ou de contributions et de l'octroi de contrats (article 5). Dans sa formulation de 1989, le législateur reconnaissait la légitimité du lobbying, prévoyait la création d'un registre et exigeait des lobbyistes-conseils qu'ils déclarent le nom de leurs clients ou employeurs et le thème de leurs interventions. Ceux qui travaillaient pour des entreprises et les organismes à but non lucratif devaient enregistrer leur nom et celui de leurs employeurs. Des pénalités étaient prévues en cas d'infraction à l'exigence d'enregistrement. Les buts du registre étaient modestes, les pouvoirs du directeur étaient limités, et les ressources de la Direction de l'enregistrement des lobbyistes étaient juste suffisantes pour communiquer au public les informations que les lobbyistes choisissaient de fournir. Tout ceci reflétait l'opinion du gouvernement

Mulroney voulant que le lobbying devait être surveillé mais pas réglementé, et que le meilleur moyen de préserver l'intégrité du processus d'élaboration des politiques publiques était la divulgation publique, pas les poursuites judiciaires. En outre, il fallait que les coûts de gestion du programme soient minimales.

Depuis son adoption, la Loi a été modifiée à trois reprises, à chaque fois pour y introduire de nouvelles mesures destinées à corriger des problèmes apparents concernant sa portée, les critères de divulgation et les pouvoirs du directeur. Sous sa forme actuelle, la Loi établit le régime suivant :

- trois catégories de lobbyistes — lobbyistes-conseils, lobbyistes d'entreprise et lobbyistes d'association — tenus d'enregistrer toute intervention rémunérée comprenant des communications avec des agents de l'État au sujet de l'élaboration ou du rejet de propositions législatives, de règlements, de politiques publiques et de programmes, ainsi que de l'octroi de subventions et de contrats. Les lobbyistes bénévoles ne sont pas tenus de s'enregistrer;
- des exemptions sont prévues pour les démarches officielles d'employés d'autres gouvernements, les communications avec les agents de l'État concernant l'application régulière des règlements, et les démarches entreprises par toutes les parties devant des commissions d'enquête, des comités parlementaires et d'autres audiences faisant partie du domaine public;
- l'enregistrement doit se faire dans certains délais établis et comprendre non seulement l'identification du lobbyiste et de la firme de lobbying mais aussi a) les noms des clients (ou employeurs), b) le thème des communications avec les agents de l'État, c) tout poste officiel occupé antérieurement par le lobbyiste au gouvernement du Canada, d) le nom des organismes ayant fait l'objet du lobbying et, e) les techniques de communication employées;
- comme les lobbyistes-conseils, les lobbyistes d'association et les lobbyistes d'entreprise travaillent dans des circonstances

relativement différentes, ils déclarent leurs activités différemment mais sont tenus de fournir essentiellement les mêmes informations;

- les lobbyistes sont tenus d'observer un code de déontologie;
- les responsabilités du directeur comprennent la surveillance du respect du Code, la gestion du registre, comprenant l'exécution de vérification des enregistrements, et, s'il y a lieu, la conduite d'enquête sur les informations fournies par les lobbyistes. Le directeur adresse chaque année un rapport au Parlement et doit également lui fournir le rapport final de toute enquête exécutée en vertu du Code.

Depuis l'adoption de la Loi, l'une des principales caractéristiques du régime a été « l'enregistrement, mais pas la réglementation ». Plusieurs gouvernements successifs ont tenté d'instaurer un système ne dissuadant pas le grand public de s'adresser au gouvernement, mais ne créant pas non plus un processus de réglementation compromis par une quantité excessive d'information et des exigences de rapport impossibles à appliquer. Comme nous le verrons plus loin, cette approche a eu quelques résultats positifs. Toutefois, elle a également eu pour effet, jusqu'à récemment, d'empêcher les responsables de l'application de la Loi d'atteindre efficacement l'objectif énoncé « d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui cherche à exercer une influence auprès [du gouvernement] ».

2 Forces et faiblesses de la Loi actuelle⁶⁰

Comme les paragraphes qui suivent font état des défauts importants de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes (LEL)*, il est essentiel d'insister sur le fait que cette dernière apporte une contribution importante aux efforts visant à recenser et à réglementer les activités de lobbyisme. Même si elle n'a pas l'avantage que lui attribuent certains élus politiques enthousiastes de garantir que les Canadiens sachent qui influence — sans parler de leur degré d'influence — les décisions d'intérêt public,

elle explicite le droit du public d'accéder à cette information et crée un organisme autorisé à l'obtenir.

Le préambule de la Loi n'est pas un discours creux. Il présente les principes concurrents qui déterminent le champ d'application de la Loi et les pouvoirs du directeur. De par les mots « vu l'intérêt public présenté par la liberté d'accès aux institutions de l'État », la Loi reconnaît le droit constitutionnel de tout citoyen canadien de communiquer avec son gouvernement. En évoquant « 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 », elle établit que les communications entre de tels interlocuteurs devraient être sujettes à l'examen du public. Autrement dit, la liberté d'accès est affirmée, mais l'obligation pour le gouvernement de garantir la transparence est également affirmée, comme l'est la nécessité de s'assurer que la transparence soit garantie en entravant le moins possible la liberté d'accès. Mais en affirmant le droit constitutionnel de communiquer avec le gouvernement, on reconnaît également que les citoyens peuvent avoir besoin de s'adresser à des intermédiaires et que, par conséquent, le lobbyisme constitue une activité légitime. En reconnaissant la légitimité du lobbyisme, la Loi prévoit la réglementation de cette activité, même si le préambule précise bien à dessein que le degré de réglementation que prévoit la Loi — c'est-à-dire, l'enregistrement — « ne doit pas faire obstacle à cette liberté d'accès ».

Comme nous l'avons déjà vu, la version initiale de la Loi avait pour principal avantage de reconnaître l'influence du lobbyisme et de prévoir une forme quelconque de réglementation, même si l'enregistrement était la seule mesure jugée nécessaire à l'époque. Dès lors qu'on a réussi à délimiter le champ d'application des règlements, il devenait possible de connaître le nombre de lobbyistes en exercice et d'arriver à comprendre jusqu'à un certain point quelle était la nature de l'interaction entre les lobbyistes et le gouvernement. Par conséquent,

la deuxième version de cette mesure législative reconnaissait la nécessité d'établir un code de déontologie et de conférer aux responsables le pouvoir — limité, il faut le reconnaître — de surveiller le respect de la Loi et, par l'entremise du conseiller en éthique, de mener des enquêtes sur le comportement des lobbyistes. La troisième et la plus récente version de la Loi renforce encore les dispositions de cette dernière en précisant davantage le libellé et en élargissant les pouvoirs du directeur en ce qui concerne la publication de bulletins d'interprétation et les enquêtes relatives à la non-conformité.

Certains événements qui se sont produits au cours de la période d'application de la deuxième version de la Loi ont permis de constater qu'elle avait de grandes faiblesses. En 2001, il était d'ores et déjà clair que certains textes clés de la Loi étaient trop imprécis pour permettre d'intenter des poursuites. Deux ans plus tard, le Rapport annuel de la vérificatrice générale a démontré, en faisant porter l'attention sur ce qu'on appelle à présent le « scandale des commandites », que la Loi ne permettait absolument pas aux titulaires d'une charge publique et au public « de savoir qui (cherchait) à exercer une influence auprès (des) institutions (de l'État) ». La plus récente version de la Loi corrige en partie les difficultés que ces événements ont fait ressortir, mais des faiblesses importantes demeurent, malgré le resserrement de ses dispositions et l'élargissement des pouvoirs du directeur.

Les plus importantes concernent la conformité, la divulgation, les enquêtes et l'indépendance du directeur. Je vais les examiner à tour de rôle, après quoi je présenterai brièvement d'autres critiques formulées à l'égard de la Loi et de son application.

2.1

Observation des règles

Lors des audiences publiques de la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, le nombre de témoins ayant déclaré qu'ils ne s'étaient pas enregistrés fut tellement élevé que le commissaire ne put s'empêcher de constater qu'il avait « l'impression que personne ne s'enregistre comme lobbyiste... Je n'ai encore entendu personne dire qu'il s'était enregistré »⁶¹. Un témoin, Alain Renaud, a expliqué que « je ne l'ai pas fait parce que c'était la pratique standard. Dans le secteur des communications, la plupart des gens n'étaient pas enregistrés. Je n'étais pas un cas unique »⁶². Rehausser le taux de conformité sera un grand défi. La *LEL* est difficile à administrer. Telle qu'elle est actuellement libellée, elle vise un public cible important, qui ne se sent pas automatiquement visé. La Loi reconnaît trois catégories de lobbyistes : les lobbyistes-conseils, les lobbyistes rémunérés qui travaillent pour une entreprise, et les lobbyistes d'une organisation qui travaillent pour des organismes à but non lucratif. Un nombre considérable de lobbyistes appartenant à chacune de ces trois catégories s'enregistrent, mais un nombre inconnu, appartenant à l'un des trois groupes qui suivent, ne le fait pas :

- ceux qui ne savent pas qu'il existe un registre des lobbyistes;
- ceux qui ne comprennent pas qu'ils doivent s'enregistrer eux-mêmes;
- ceux qui veulent se soustraire à l'enregistrement.

2.1.1 Inobservation involontaire

Les entrevues menées indiquent que les lobbyistes-conseils et les lobbyistes salariés affiliés aux grandes entreprises et aux organismes à but non lucratif sont tout à fait au courant des exigences en matière

d'enregistrement et que, le plus souvent, ils s'enregistrent. Le degré d'observation parmi ces lobbyistes semble s'être accru depuis l'entrée en vigueur des modifications apportées à la Loi et au règlement d'application. Les responsables gouvernementaux et les observateurs s'accordent à reconnaître que cette observation accrue est probablement le fait d'une surveillance plus rigoureuse des enregistrements décidée par l'actuel directeur, et du resserrement du libellé de la Loi qui accroît la possibilité d'intenter des poursuites avec succès. (Nous reviendrons sur cette question.) Toutefois, les lobbyistes-conseils et les lobbyistes salariés des grandes entreprises et des organismes à but non lucratif sont relativement peu nombreux et travaillent généralement à partir d'Ottawa, où les nouvelles au sujet du resserrement des procédures et des nouvelles exigences sont rapidement diffusées. Les membres de ce milieu savent parfaitement qu'ils sont tenus de s'enregistrer.

En dehors de ce milieu, la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* est généralement inconnue, bien que nombre d'entreprises, d'universités, d'hôpitaux, d'organismes de service social et d'autres organismes à but non lucratif traitent régulièrement avec le gouvernement fédéral et recourent souvent aux services de conseillers juridiques et d'experts-conseils qui mènent des activités qualifiées de lobbyisme dans la Loi⁶³. Pour bon nombre de ces organisations, ce sont surtout des agents de programmes qui ont des contacts avec les agences et l'on peut donc s'attendre à ce qu'ils connaissent la *LEL* et les informent au sujet des exigences et des règles susceptibles d'influer sur l'obtention d'une subvention ou d'un contrat. À l'heure actuelle, à moins qu'un agent ait une certaine expérience du registre, c'est peu probable. Les informations disponibles à ce sujet sont imprécises, mais il semble que les agents de programmes ne soient généralement pas très informés au sujet de la Loi ou du registre. On peut d'ailleurs même se demander dans quelle mesure les fonctionnaires connaissent la Loi et les règles correspondantes du Conseil du Trésor quand on constate qu'en

septembre 2005, selon les médias, une enquête était entreprise au sujet de paiements faits à des lobbyistes par un certain nombre de firmes de haute technologie qui avaient reçu une aide financière du gouvernement au titre du Programme Partenariat Technologie⁶⁴. L'enquête portait sur le fait que certaines firmes avaient peut-être employé des lobbyistes non enregistrés et leur avaient payé des honoraires conditionnels, contrairement aux règlements du Conseil du Trésor.

L'ampleur et les raisons de ce manque d'information ne sont pas tout à fait claires, étant donné que cette question n'a jamais fait l'objet d'une étude systématique, mais il existe plusieurs explications plausibles. Premièrement, depuis 16 ans que cette loi est en vigueur, les médias en ont peu parlé. Deuxièmement, le gouvernement fédéral n'a guère fait l'effort de renseigner les citoyens concernés sur les dispositions de la Loi. Troisièmement, les associations professionnelles semblent s'être peu préoccupées de la Loi et de ses exigences. Je reviendrai sur ces questions un peu plus loin.

2.1.2 Évitement

S'il est difficile d'évaluer l'ampleur de l'inobservation, il est encore plus difficile de dire quelle est la proportion de l'inobservation involontaire, d'une part, et de l'inobservation par évitement, d'autre part. Une étude de l'inobservation menée par le cabinet d'experts-conseils KPMG à l'intention du Bureau du conseiller en éthique illustre bien ce problème. À part les 26 avocats de grandes sociétés, la majorité des 150 personnes interrogées pour l'étude faisaient nécessairement partie du groupe des lobbyistes qui sont déjà en conformité et sont enregistrés. On a demandé aux enquêtés d'évaluer le taux d'observation de leurs collègues. Il n'est guère surprenant de constater qu'une proportion importante (environ le quart) l'ignorait; parmi ceux qui ont cité un chiffre, environ un cinquième lançait une réponse au hasard⁶⁵. On peut supposer que les autres quatre cinquièmes des répondants avaient pu consulter quelques

bases de données « divines », car il est manifestement impossible de savoir combien de personnes communiquent à n'importe quel moment avec le gouvernement en vue d'influencer les décisions publiques. Malgré les erreurs de méthodologie qui caractérisent l'étude de KPMG, ses conclusions demeurent intéressantes :

[Traduction]

Les réponses de ceux qui ont hasardé une évaluation indiquent que le degré d'observation... était jugé élevé, avec néanmoins une marge importante d'inobservation, et ce pour 68 p. 100 des lobbyistes-conseils, 79 p. 100 des lobbyistes pour le compte d'une organisation, et 100 p. 100 des lobbyistes salariés interrogés... (De plus) 50 p. 100 des lobbyistes-conseils, 20 p. 100 des lobbyistes pour le compte d'une organisation, et 15 p. 100 des lobbyistes salariés ont indiqué qu'ils sont au courant d'activités de lobbyisme qui ne sont pas enregistrées⁶⁶.

L'évitement ne s'explique pas nécessairement par le désir d'enfreindre la Loi. L'étude de KPMG a révélé que l'on peut vouloir éviter de s'enregistrer parce que l'on veut protéger des renseignements commerciaux de nature exclusive. Dans le milieu des lobbyistes professionnels, le registre est connu pour être une source d'information sur les activités des concurrents. Ainsi celui qui ne s'enregistre que tardivement ou pas du tout évite de faire connaître l'existence de nouvelles stratégies internes et organisationnelles à ses concurrents.

Le problème s'explique peut-être aussi par un certain manque de cohérence des dispositions de la Loi. Ainsi, l'interdiction des honoraires conditionnels par le Conseil du Trésor semble aller complètement à l'encontre de l'obligation qui est faite aux lobbyistes, de par la *LEL*, de déclarer leurs honoraires conditionnels [alinéa 5(2) *g*] et met en relief l'incertitude du gouvernement quant à leur légitimité⁶⁷. Il semble absurde qu'un lobbyiste puisse recevoir des honoraires conditionnels s'il a pu

convaincre le gouvernement de renverser sa politique, qui existe depuis longtemps, d'opposition à la militarisation de l'espace mais pas s'il a réussi à vendre des armes spatiales au ministère de la Défense nationale.

Le manque de cohérence est également un problème pour certains organismes de charité qui sont tenus de s'enregistrer comme lobbyistes. Les activités des organismes de charité sont très réglementées⁶⁸. En particulier, l'Agence des douanes et du revenu du Canada ne les autorise pas à consacrer plus de 10 p. 100 de leur revenu annuel aux lobbyistes. Or, en vertu du paragraphe 7(1) de la *LEL*, ces organismes sont tenus de s'enregistrer quand une partie importante du temps de travail de leurs employés est consacrée à communiquer avec des titulaires de charge publique au sujet de textes de loi, de politiques ou de subventions, de contrats et de contribution. Le seuil est franchi quand un employé consacre 20 p. 100 de son temps au lobbyisme ou que plusieurs employés menant des activités de lobbyisme exercent des activités qui « constitueraient au total une partie importante de celles d'un seul employé »⁶⁹. Comme un observateur l'a fait remarquer, « les critères ne sont pas les mêmes »; les organismes de charité risquent donc d'être déconcertés par le seuil de 20 p. 100 et d'être incités à sous-estimer les activités de lobbyisme de leurs employés.

Bien que comprendre les raisons de l'inobservation ne soit pas une excuse, cela peut être utile pour savoir comment convaincre les lobbyistes et les organismes de s'enregistrer. Par exemple, en réglant le manque de cohérence des dispositions législatives, le Bureau du directeur des lobbyistes (BDL) pourrait favoriser l'observation de la Loi et consacrer ses ressources aux cas où l'inobservation est destinée à dissimuler une influence illégale. Cela dit, on ne connaît pas l'ampleur du problème et le BDL n'a pas les ressources voulues pour se pencher sur la question. C'est d'ailleurs ce manque de ressources qui compromet le plus les tentatives du Bureau pour surveiller l'inobservation.

2.1.3 Sanctions

Il y a deux aspects à l'exécution de la Loi. En vertu de l'article 14, une personne qui contrevient à la Loi ou à ses règlements [à l'exception du paragraphe 10.3(1)] est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une peine de 25 000 \$. Cela vaut également pour toute personne qui, sur déclaration sommaire de culpabilité, est trouvée coupable d'avoir produit des déclarations ou documents faux ou trompeurs mais, dans ce cas, il peut aussi y avoir une peine de six mois d'emprisonnement. Lorsque la condamnation résulte d'une mise en accusation, la peine maximum peut être plus élevée et comprendre une amende de 100 000 \$ et (ou) deux ans d'emprisonnement. En vertu du paragraphe 14(3), un délai de prescription de deux ans est fixé pour intenter des poursuites par voie de procédure sommaire. Finalement, c'est le procureur général, pas le directeur, qui a le pouvoir d'intenter des poursuites.

Le deuxième aspect de l'exécution de la Loi porte sur le Code de déontologie. En vertu du paragraphe 10.3(1), les personnes tenues de s'enregistrer doivent se conformer au Code. Si l'on a des raisons de croire qu'une infraction a été commise à l'égard du Code, le directeur doit faire enquête. Pour ce faire, il possède les mêmes pouvoirs de citation qu'une Cour supérieure. Si son enquête confirme qu'une infraction a été commise à l'égard de la *LEL*, l'enquête entreprise en vertu du Code doit être suspendue jusqu'à ce que l'enquête entreprise en vertu de la *LEL* soit terminée et ait fait l'objet d'une décision de la part d'autres autorités. Si le directeur conclut qu'il y a eu une infraction au Code, il doit faire un rapport de ses constatations au Parlement. Le dépôt du rapport constitue la principale pénalité infligée en cas d'infraction au Code, bien qu'il soit également possible de demander des poursuites en vertu de l'article 126 du *Code criminel*, qui prévoit des pénalités pour toute infraction volontaire à une loi fédérale quand aucune autre peine n'est prévue.

Il convient de rappeler que le pouvoir du directeur d'imposer l'observation de la Loi est strictement limité. Les enregistrements peuvent être vérifiés, et les infractions au Code peuvent faire l'objet d'une enquête. Toutefois, la décision d'intenter des poursuites relève du procureur général. La seule peine que le directeur peut infliger de manière indépendante consiste à adresser un rapport d'enquête au Parlement. Dans le secteur du lobbying, où la réputation compte pour beaucoup, ce n'est pas négligeable.

En fait, d'autres pénalités peuvent également être imposées par d'autres secteurs du gouvernement fédéral en cas d'infractions commises par des lobbyistes ou par leurs clients. Dans le cas récent du Programme Partenariat Technologie, les sommes versées aux entreprises concernées ont été gelées et une firme au moins a accepté de rembourser au gouvernement une somme égale aux honoraires conditionnels qu'elle avait payés au lobbyiste. Le gouvernement peut annuler les contrats entachés par une infraction à la Loi fédérale ou aux règlements, ce qui peut avoir des conséquences catastrophiques pour les entreprises concernées. Ces pénalités n'ont aucun effet direct sur les lobbyistes coupables, bien que les entreprises puissent tenter de les poursuivre en dommages et intérêts, mais il se peut qu'ils aient à l'avenir de grosses difficultés à exploiter leur meilleur atout, l'accès aux décideurs, si cela leur donne la réputation d'être des personnes qui contournent les lois. Finalement, les nombreux lobbyistes qui sont également des avocats sont assujettis à une discipline professionnelle.

Il est difficile de dire si ces sanctions ont de l'importance quand un lobbyiste pèse le pour et le contre de l'enregistrement. Lors des audiences de la Commission, plusieurs lobbyistes ont dit qu'ils évitaient systématiquement de s'enregistrer, mais d'autres, associés à des firmes réputées de relations gouvernementales ou à des cabinets de droit, ont dit qu'ils s'enregistraient systématiquement. Ces derniers sont peut-être surtout influencés par des questions de réputation et de

professionnalisme plutôt que par les pénalités prévues dans la *LEL*. Quant aux autres, ils ne savaient peut-être pas que l'inobservation de la Loi est passible de sanctions. Il se peut fort bien que les sanctions favorisent l'observation de la Loi, mais seulement si l'on sait qu'elles existent. Une autre possibilité est que les lobbyistes qui ne s'étaient pas enregistrés ont peut-être supposé que la Direction de l'enregistrement des lobbyistes (DEL) n'avait de toute façon pas les ressources nécessaires pour faire enquête à leur sujet ou pour imposer l'observation de la Loi.

2.1.4 L'information et le problème de l'observation de la Loi

La méconnaissance de la *LEL* est compréhensible quand on réalise le peu de publicité dont elle a fait l'objet. Récemment encore, les médias ne s'intéressaient quasiment pas à la réglementation du lobbyisme, et les fonctionnaires eux-mêmes et les personnes faisant des affaires avec les organismes fédéraux avaient reçu très peu d'information du gouvernement à ce sujet. En outre, le manque de clarté de la Loi et l'absence d'interprétation de ses dispositions, sont des faiblesses graves.

Cette étude n'a pas permis de mener des investigations exhaustives pour savoir dans quelle mesure les fonctionnaires avaient été préparés, par des programmes de formation, à faire face aux questions de lobbyisme, mais des informations ont pu être obtenues auprès du ministère des Travaux publics qui, on peut le penser, prêche certainement une attention considérable à ces questions puisque c'est le principal organisme d'approvisionnement du gouvernement. Au ministère, les questions de lobbyisme sont généralement traitées dans des modules de formation sur l'éthique. On peut également obtenir d'autres informations en s'adressant à sa Direction de l'éthique⁷⁰. Cela dit, Travaux publics est certainement un cas particulier. Dans son rapport de 2003, la vérificatrice générale a déclaré que « les organismes responsables des approvisionnements importants ainsi que des programmes de subventions et contributions font des progrès en ce qui concerne

l'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives exhaustives liées aux valeurs et à l'éthique ». Elle a cependant précisé que « ces progrès demeurent lents »⁷¹. Dans les organismes responsables de plus petits programmes, ils le sont peut-être encore plus.

En ce qui concerne les gens d'affaires et le grand public, ils peuvent obtenir certaines informations en s'adressant au gouvernement, mais ce n'est pas facile. Le site Web d'enregistrement des lobbyistes contient des renseignements utiles et facilement accessibles au sujet de la Loi et du *Code de déontologie des lobbyistes*⁷². Plusieurs bulletins d'interprétation et avis consultatifs y sont affichés à l'intention des utilisateurs. Cependant, aussi utile soit-il, ce site est plus susceptible d'être utilisé par les lobbyistes professionnels que par les dirigeants d'entreprises, leurs avocats ou des personnes ayant des contacts intermittents avec le gouvernement fédéral. Il n'est utile qu'aux personnes qui sont au courant de la Loi et conscientes que leurs activités constituent peut-être du lobbyisme. Les sites que les entrepreneurs et dirigeants d'entreprises sont susceptibles de consulter ne permettent pas d'arriver facilement au site de la *LEL* et ne comportent que quelques mentions énigmatiques des conditions à remplir, comme celles du Conseil du Trésor concernant l'interdiction de verser des honoraires conditionnels⁷³.

Les associations commerciales et professionnelles ne sont pas très utiles non plus. L'Institut de relations gouvernementales du Canada, organisme d'Ottawa représentant des lobbyistes, organise des séminaires et conférences pour diffuser des informations dans la capitale. Au-delà de ce public limité, la Société canadienne des directeurs d'associations publie un recueil sur les relations gouvernementales dans lequel on trouve des informations sur l'enregistrement des lobbyistes, mais la Chambre de commerce du Canada indique seulement qu'elle « fait référence à la *LEL* quand elle communique avec ses membres surtout quand des changements sont apportés à la Loi. Nous n'avons pas produit de guide spécial sur cette question »⁷⁴. L'examen des publications publiées depuis

1999 par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante n'a révélé aucun rapport à ce sujet. Les politiques publiques font l'objet de nombreuses études d'instituts spécialisés, mais les discussions consacrées au lobbyisme et à sa réglementation sont extrêmement rares.

Un autre facteur contribuant à l'obscurité de la Loi est que son libellé laissait, et laisse encore dans une certaine mesure, beaucoup de place à l'interprétation personnelle. Récemment encore, le directeur ne faisait guère d'efforts pour interpréter ses dispositions. D'ailleurs, la première version de la Loi n'autorisait pas le directeur à le faire, même si le Bureau a fait certains efforts pour dispenser des conseils officieux aux personnes enregistrées⁷⁵. Cette omission a été corrigée dans la deuxième version de la Loi et la Direction a publié deux bulletins d'interprétation et un guide de l'enregistrement⁷⁶. En octobre 2005, on trouvait sur le site Web trois bulletins et deux avis consultatifs, mais cela était loin de couvrir toutes les questions posées par les lobbyistes⁷⁷. Vu l'effectif limité du Bureau du directeur, qui compte sept employés, son budget limité (737 000 \$⁷⁸) et la complexité des questions qu'il a à traiter, comme celles concernant les discussions contractuelles, il n'est guère surprenant que le directeur ait tardé à répondre à de telles demandes.

2.2

Divulgation

Lors des révisions successives de la *LEL*, le gouvernement a prêté une attention spéciale aux exigences de divulgation. Dans la première version de la Loi, on demandait tellement peu d'informations aux personnes qui s'enregistraient que le texte avait été qualifié, par dérision, de « projet de loi des cartes d'affaires ». Les lobbyistes-conseils étaient seulement tenus de donner leur nom, le nom de leur client et leur domaine d'activité. En ce qui concerne les lobbyistes salariés, il leur suffisait de donner leur nom et celui de leur employeur,

une fois par an. Aujourd'hui, les informations exigées des lobbyistes-conseils au titre du paragraphe 5(2) contiennent une dizaine d'éléments allant des données de cartes d'affaires aux techniques de communications qui seront utilisées, au nom des membres de la coalition, aux fonctions exercées antérieurement par le lobbyiste dans le secteur public, etc. La liste du paragraphe 7(3) concernant les lobbyistes salariés est encore plus longue.

Cet accroissement des exigences de divulgation illustre le processus d'apprentissage politique par lequel sont passées toutes les personnes s'occupant de la réglementation des lobbyistes depuis 1985. Il reflète en particulier le fait qu'elles ont pris conscience qu'il ne suffit pas d'identifier qui communique avec le gouvernement, car le public a besoin d'en savoir beaucoup plus sur les raisons du lobbyisme et sur les méthodes utilisées pour exercer une influence. Duff Conacher, de Démocratie en surveillance, le principal organisme qui s'intéresse au lobbyisme, soutient que la Loi actuelle porte un nom trompeur en définissant la réglementation du lobbyisme du point de vue de l'enregistrement. Il préférerait qu'on l'appelle *Loi de divulgation du lobbyisme*, ce qui mettrait l'accent sur la divulgation de l'activité elle-même. En réalité, un tel changement de nom ne ferait qu'entériner une transformation qui s'est déjà largement produite.

Malgré l'accroissement des exigences de divulgation, le public sait encore peu de chose sur le lobbyisme. Les dispositions de la Loi ne permettent pas au public, ni même aux journalistes, d'obtenir des informations sérieuses sur les activités des lobbyistes. Bien que les consultants et les journalistes spécialisés puissent utiliser les enregistrements pour savoir ce qui se passe, ils utilisent ces informations comme des indications générales plutôt que comme la révélation directe du but de l'activité de lobbyisme. Ils se fondent sur leur connaissance générale, leur expérience et leur propre réseau d'informateurs pour interpréter les données sibyllines du registre. Le

grand public et les organismes de surveillance à but non lucratif ont peu d'outils de cette nature pour les aider à comprendre.

On perçoit donc encore une certaine frustration qui suscite des demandes pour divulguer d'autres renseignements, notamment :

- les entreprises avec lesquelles les lobbyistes bénévoles sont affiliés;
- les postes que les lobbyistes ont occupés au sein de partis politiques ou les fonctions qu'ils ont exercées pour des candidats;
- la participation à des consultations, audiences, tables rondes ou activités similaires, même lorsqu'elles sont publiques;
- le coût des activités de lobbyisme, ou le temps que les lobbyistes et les bénévoles y consacrent.

Démocratie en surveillance est l'organisme qui réclame la divulgation d'informations sur les lobbyistes bénévoles. À son avis, en les dispensant de l'obligation de s'enregistrer, la Loi offre aux entreprises une échappatoire leur permettant d'exercer des pressions sur leurs anciens cadres pour qu'ils fassent du lobbyisme en leur nom. Il n'a pas été possible de confirmer ou d'infirmer cette critique.

Demander la divulgation des postes que les lobbyistes ont occupés au sein de partis politiques et la nature de leurs liens partisans avec les politiciens est une requête plus importante que les partis d'opposition appuient fermement. Elle s'explique par le fait que les lobbyistes ont souvent une carrière comprenant des fonctions d'agent politique, d'adjoint à un ministre puis de lobbyiste, ce qui leur permet d'exercer beaucoup plus d'influence. Par exemple, un bénévole qui a travaillé pour la campagne électorale ou la campagne à la direction d'un politicien de premier plan peut ensuite, lorsque ce politicien est élu, obtenir un poste dans un cabinet ministériel où il établira un réseau de contacts politiques et bureaucratiques et obtiendra une bonne connaissance des

processus gouvernementaux et des politiques publiques. En même temps, il conservera ses liens avec son parti politique, en allant peut-être même à l'occasion jusqu'à travailler à temps plein pendant une courte période pour une campagne électorale ou une campagne à la direction du parti. Finalement, son expérience et ses contacts seront suffisamment étendus pour justifier son recrutement par une firme de lobbyisme où sa connaissance du gouvernement et son accès à des titulaires influents de charges publiques constitueront un atout considérable⁷⁹. Rien de ceci ne serait illégal mais la personne ou la firme ayant les moyens d'acheter les services de ce lobbyiste obtiendrait un accès préférentiel aux titulaires de charges publiques. Ceci irait à l'encontre du principe d'égalité démocratique. Les critiques estiment que cela équivaut à la situation préférentielle des ex-fonctionnaires et justifie donc la divulgation.

L'appel à la divulgation de la participation aux conférences, tables rondes et autres activités similaires est tout aussi justifié que l'appel à la divulgation des allégeances politiques mais, comme nous le verrons, plus difficile à satisfaire. Après avoir examiné le récent bulletin du directeur intitulé « Communication avec un titulaire de charge publique fédérale », Démocratie en surveillance s'est élevée contre la suggestion que la « participation à des consultations, des audiences, des tables rondes ou autres activités du même genre » ne devrait pas être divulguée « si l'identité des participants, des organismes gouvernementaux représentés et des sujets discutés sont facilement accessibles par le public ». Selon cet organisme, ces activités ouvrent la porte à des possibilités de lobbyisme et devraient donc être divulguées⁸⁰. Ce commentaire est légitime. Les conférences et autres réunions de même nature sont des lieux où les lobbyistes peuvent rencontrer des titulaires de charges publiques et tenter de les influencer. Le fait que les informations relatives à ces réunions soient publiques n'est pas une excuse suffisante. Certes, bon nombre de ces informations peuvent être trouvées,

essentiellement sur le Web, mais seulement après une recherche longue et difficile. En outre, les informations fournies sur les sites Web des conférences sont de qualité variable, dépendant des priorités et des perceptions des organisateurs.

Finalement, la demande que toutes les dépenses de lobbyisme soient divulguées a été formulée dès que des députés de l'arrière-banc ont commencé à réclamer la réglementation du lobbyisme. Ceux qui réclament cette divulgation soutiennent que le public devrait savoir jusqu'où certains intérêts sont prêts à aller, financièrement, pour obtenir des contrats publics ou, plus important encore, des changements importants dans les politiques publiques. Les politiciens ont fréquemment évoqué la possibilité d'obliger les lobbyistes à déclarer leurs honoraires, et ces derniers ont régulièrement répondu qu'il s'agit là d'informations privilégiées qui ne donnent de toute façon pas d'indication réelle des vrais coûts de l'entreprise de lobbyisme. Cette dernière remarque est plausible mais elle débouche naturellement sur l'idée que ces vrais coûts devraient donc être divulgués, ce qui suscite un autre dilemme. Une grande campagne de lobbyisme est une opération polyvalente entraînant des dépenses dans un éventail étonnamment large d'entreprises et d'organisations. Des sommes sont payées non seulement aux lobbyistes eux-mêmes, mais aussi à des firmes de sondage, à des agences publicitaires, à des avocats, à des comptables, à des organismes à but non lucratif, et même à des organismes de bienfaisance qui partagent la même cause. Si quelqu'un possède les compétences et informations dont dispose un juricomptable, il lui sera peut-être possible d'analyser l'effort global et de se faire une assez bonne idée de ce qu'il a pu coûter. Hélas, ce genre d'analyse coûterait extrêmement cher et les résultats ne seraient de toute façon communiqués au public et aux décideurs que longtemps après que les décisions ont été prises.

Cela dit, le lobbyisme déployé aujourd'hui pour n'importe quelle décision publique importante est tellement vaste que ses coûts mêmes

constituent en soi une question d'intérêt public. On peut certainement comprendre le citoyen qui pense que les entreprises prêtes à dépenser de vastes sommes pour obtenir des politiques publiques favorables s'attendent très probablement à recouvrer leur argent aux dépens du contribuable et du consommateur. Connaître les sommes consacrées à de telles campagnes informerait le public des enjeux en cause⁸¹ et serait aussi le signal que la fonction publique et les groupes sociaux concernés devraient sans doute déployer des efforts comparables pour mettre de l'avant des solutions de rechange⁸².

Parallèlement à ces demandes de divulgation d'informations additionnelles, Démocratie en surveillance a également proposé que les ministres et les hauts fonctionnaires soient tenus de divulguer leurs rencontres avec les lobbyistes et que, de manière générale, les fonctionnaires soient tenus de divulguer au commissaire à l'éthique les infractions aux règlements de lobbyisme et d'éthique. L'idée qu'il soit également interdit aux lobbyistes de travailler pour un ministère pendant qu'ils font du lobbying auprès de ses fonctionnaires peut également être considérée comme une question d'éthique. Finalement, Démocratie en surveillance a mis en lumière un problème qui trouble beaucoup les représentants des groupes d'intérêt public : le traitement incohérent et inégal des entreprises et des organismes à but non lucratif, notamment le fait que les associations sont astreintes à des normes de divulgation plus élevées que les entreprises. Des comités de la Chambre des communes se sont penchés sur la plupart de ces propositions. L'opinion des membres majoritaires de ces comités a été résumée par le Comité Zed et a déjà été citée dans la présente étude. Avec l'obsession de « transparence », dit le Comité, « l'attention portera forcément sur les aspects des activités de lobbyisme que nous ignorons et, dans la suite logique des choses, cela créera des attentes sur les éléments d'information qui devraient être divulgués »⁸³. Le Comité a examiné ces demandes en fonction du critère suivant :

[Traduction]

. . . l'information demandée aux lobbyistes est-elle vraiment nécessaire pour convaincre les Canadiens que l'activité du lobbyiste est compatible avec l'intérêt public, et pour aider les parlementaires à contrebalancer les efforts de lobbyistes individuels au moyen des efforts déployés au nom des Canadiens ordinaires⁸⁴?

Cette question est examinée à la partie III de la présente étude.

2.3

Enquêtes

Comme nous l'avons vu, la première version de la *LEL* n'habilitait pas le directeur à faire des enquêtes. Des versions ultérieures ont autorisé la vérification des informations fournies et fait passer le délai de prescription de six mois à deux ans relativement aux poursuites entamées pour inobservation des exigences d'enregistrement. À l'heure actuelle, le directeur a le pouvoir, dans les délais fixés par la Loi, de vérifier les informations fournies et de se pencher sur d'éventuelles infractions à la Loi. Les infractions au *Code de déontologie des lobbyistes* peuvent faire l'objet d'enquêtes sans délai de prescription. Que le directeur vérifie les informations fournies ou mène une enquête sur une conduite régie par le Code, il est tenu, dans certaines circonstances, de faire rapport à d'autres autorités.

Aux termes de la deuxième version de la Loi, il y a eu plusieurs tentatives pour faire enquête. Dans un cas, le Bureau a envisagé d'entamer des poursuites. Après avoir examiné les dispositions des articles 5, 6 et 7 de la Loi disposant que le lobbyiste divulgue ses communications avec les titulaires d'une charge publique destinées à « tenter d'influencer » leurs décisions, il a cependant conclu ceci :

[Traduction]

. . . étant donné l'insuffisance de preuve que l'intéressé a effectivement tenté d'influencer certaines des décisions et que la probabilité d'inculpation est nulle, il n'y a pas lieu de porter d'accusations pénales...

Comme l'accent est mis sur l'expression « tenter d'influencer », il faut être à même de démontrer hors de tout doute raisonnable, pour que l'issue des poursuites entamées en vertu des articles 5, 6 et 7 soit favorable, que l'intéressé a tenté d'influencer un titulaire d'une charge publique. Puisqu'il s'agit d'une accusation pénale, le fardeau de la preuve est extrêmement élevé, c'est-à-dire qu'il est analogue à la norme de preuve exigée relativement à l'infraction plus grave de trafic d'influence inscrite au *Code criminel*, si bien qu'il devient extrêmement difficile d'obtenir une condamnation en vertu de la *LEL*⁸⁵.

C'est par suite de cette évaluation qu'il a été décidé ultérieurement de supprimer de la Loi la notion de « tenter d'influencer » et d'évoquer plutôt la notion de communications « au sujet » de lois, politiques, etc.

À la suite de ces changements, le directeur semble posséder aujourd'hui des pouvoirs adéquats pour mener des enquêtes sur les infractions à la Loi et l'inobservation du *Code de déontologie des lobbyistes*. La question qui se pose est de savoir s'il en a les moyens.

2.4

Le problème des ressources

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le BDL a actuellement un effectif de sept employés, en plus du directeur. Des comités parlementaires successifs ont souligné l'efficacité avec laquelle le Bureau s'acquitte de ses responsabilités. Comme le rôle du directeur s'est

essentiellement borné, jusqu'à tout dernièrement, à tenir une liste des lobbyistes qui se sont volontairement enregistrés, ces louanges sont creuses et trompeuses. Il est vrai que le Bureau a réussi à mettre en place un système d'enregistrement électronique accessible. Environ 99 p. 100 des enregistrements se font par Internet. C'est la réalisation la plus importante du Bureau jusqu'à présent. Par contre, sa capacité de garantir le respect de la Loi est strictement limitée.

L'activité consistant à garantir l'observation de la Loi comporte plusieurs étapes. Par exemple, on pourrait s'attendre à ce que le directeur et les employés du Bureau s'efforcent assidûment de faire connaître le registre et de communiquer leur message aux fonctionnaires, à la communauté des lobbyistes et au grand public. En plus de créer la procédure d'enregistrement en ligne qui est actuellement en vigueur, on s'attendrait à ce que le Bureau vérifie les enregistrements, suive les informations publiées dans les médias pour obtenir des preuves d'inobservation, et fasse enquête sur les plaintes, ainsi que sur les allégations les plus sérieuses d'infraction à la Loi et au *Code de déontologie*. Bien entendu, ces activités viendraient s'ajouter à celles consistant à préparer des documents d'interprétation de la Loi et à faire des exposés périodiques devant des comités parlementaires.

Il est difficile de voir comment ces fonctions pourraient être bien exécutées avec le personnel dont dispose actuellement le Bureau. La plus récente mise à jour du registre a produit 3 700 enregistrements⁸⁶. Même si la grande majorité des opérations de traitement des demandes d'enregistrement se font électroniquement, le personnel doit inévitablement répondre aux questions des lobbyistes qui cherchent à se familiariser avec les nouvelles exigences. Vérifier les enregistrements après coup peut prendre énormément de temps et suppose des communications entre les fonctionnaires et les lobbyistes au fur et à mesure que d'autres détails et diverses corrections sont demandés et fournis. On peut donc comprendre que les enquêtes qui sont ouvertes

sur des plaintes et d'autres questions — sans parler de la préparation des bulletins d'information et des avis consultatifs, qui est déjà une activité exigeant des recherches et des consultations — mettent les ressources du Bureau à rude épreuve.

Examinons par exemple les enquêtes concernant les plaintes. On trouve sur le site Web de la Direction de l'enregistrement des lobbyistes (DEL) deux rapports décrivant les constatations du directeur au sujet d'allégations de non-enregistrement. Dans les deux cas, l'enquête du directeur a consisté essentiellement à avoir des entrevues avec les lobbyistes concernés, avec leurs clients et avec les ministres ayant eu des communications avec les lobbyistes. Afin de vérifier les déclarations faites au directeur, des recherches complémentaires ont été effectuées dans les dossiers publics. Il est impossible de dire, à la lecture de ces rapports, si le directeur aurait entrepris des investigations plus poussées s'il avait eu plus de ressources à sa disposition. On peut cependant soupçonner qu'il a fait ce qu'il pouvait avec les ressources dont il disposait⁸⁷.

Il n'est donc guère surprenant que la DEL n'ait pas réussi à respecter la promesse de la *LEL*, à savoir « d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui cherche à exercer une influence auprès (des) institutions » de l'État. On doit donc conclure que même si le directeur a maintenant le pouvoir juridique de faire respecter la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, le Bureau ne possède toujours pas la capacité de le faire.

2.5

L'indépendance du directeur

Depuis sa création, les détracteurs de la *LEL* soutiennent que le directeur devrait exercer ses fonctions tout à fait indépendamment du gouvernement au pouvoir. D'après eux, le fait de rattacher la DEL à un ministère fédéral compromet l'indépendance du directeur. La

nomination du directeur est sujette au bon vouloir des ministres, et le titulaire du poste, un fonctionnaire de carrière, peut faire l'objet de pressions de la part de certains hauts fonctionnaires, et peut-être se sentir intimidé face à la nécessité d'examiner la conduite d'un ministre. Les autres employés du Bureau sont tout aussi vulnérables. Le Bureau lui-même peut aussi faire l'objet de réductions budgétaires qui compromettraient son efficacité.

L'actuel directeur occupe le poste de sous-ministre adjoint au ministère de l'Industrie, de sorte qu'il est à présent plus haut placé dans la hiérarchie que ses prédécesseurs. Dans les postes qu'il a occupés antérieurement, ses responsabilités étaient surtout liées aux affaires générales du ministère. Il était chargé, entre autres, de surveiller l'observation du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* au sein du ministère et de gérer la fonction de vérification interne, deux responsabilités analogues à ses fonctions actuelles mais qui, comme il le fait remarquer lui-même, ne lui ont pas permis d'avoir des rapports avec le milieu des lobbyistes. Depuis la nomination de Michael Nelson comme directeur en 2004, le poste est devenu un poste à plein temps. M. Nelson a donc abandonné les tâches générales qu'il exécutait précédemment au ministère, notamment en se retirant de l'équipe de direction. Ces mesures ont été prises afin d'établir « une séparation organisationnelle » entre le Bureau et les autres services d'Industrie Canada. Autrement dit, le Bureau doit entretenir les mêmes relations avec tous les ministères⁸⁸. La séparation des fonctions a été poussée encore plus loin au sein du Bureau. Le directeur ne supervise pas lui-même l'étude des plaintes; le Bureau fait enquête sur les cas où l'on soupçonne une infraction au *Code de déontologie des lobbyistes* et lui transmet les renseignements dont il a besoin pour prendre une décision finale et préparer un rapport. Le directeur ne relève pas du ministère de l'Industrie mais plutôt du Parlement lui-même, et le ministre actuel a renoncé à toute autorité à l'égard du Bureau. On s'attend à ce que le budget du Bureau soit protégé et à ce que du personnel soit recruté.

Il est possible que ces changements récents portent fruit. Par contre, le fait que le directeur et le personnel du Bureau demeurent des fonctionnaires et que la Direction elle-même soit toujours attachée à un ministère continuera inévitablement à susciter des doutes chaque fois qu'il sera question d'instruire des plaintes concernant des hauts fonctionnaires ou des membres du Cabinet. Le directeur, quel qu'il soit, doit bien savoir qu'il est vulnérable à des pressions internes puisqu'il est membre de la fonction publique. Par exemple, on pourrait utiliser les primes de rendement pour sanctionner un directeur trop zélé. Encore une fois, tout au moins en théorie, un directeur faisant enquête sur les relations entre des lobbyistes et un collègue supérieur pourrait être exposé à un conflit d'intérêts.

2.6

Autres faiblesses

Nous venons d'examiner les principales faiblesses de la version actuelle de la Loi et de son administration. Toutefois, les critiques les plus sévères concernant la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et le régime qui a été mis en place concernent plus des questions externes que les dispositions mêmes de la Loi. Dans l'ensemble, elles portent sur la situation générale plutôt que sur des carences évidentes de la Loi. Par exemple, on a conclu qu'une « culture du tout m'est dû » devait exister pour permettre l'expansion fulgurante du lobbyisme et la tendance à employer des techniques de lobbyisme illicites. Dans une telle culture, les titulaires de charges publiques sont préoccupés par l'étalage ostentatoire des signes matériels du succès et par la comparaison avec leurs homologues du secteur privé. C'est une culture dans laquelle l'intérêt personnel prime sur l'intérêt public. On a souvent évoqué aussi la politisation de la fonction publique et de la prise de décisions de routine. On a cité le problème de la porte tournante, qui est grave non seulement parce que les anciens titulaires de charges publiques peuvent ainsi exploiter leur connaissance des processus et leurs liens avec les hauts

fonctionnaires, dans l'intérêt de leurs clients, mais aussi parce que l'image publique de cette exploitation mine la confiance dans le gouvernement. Dans sa livraison du 24 mai 2005, *The Lobby Monitor* s'est penché sur l'impact que les scandales de lobbyisme peuvent avoir sur la démocratie, et il a tiré la conclusion suivante :

[Traduction]

. . . Il est évident que de nombreux acteurs du dossier des commandites n'avaient pas pris la peine de respecter les exigences de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Les moins charitables d'entre nous pourraient considérer que ces personnes n'étaient pas des lobbyistes et que ce qu'elles faisaient n'était pas du lobbyisme. Il s'agissait plutôt de trafic d'influence et de traficotage politique. Quoi qu'il en soit, cela ne change rien à l'exécution laxiste des lois régissant la divulgation ni à la nécessité d'intervenir pour éviter que de telles situations se reproduisent.

De fait, la meilleure façon de corriger bon nombre des faiblesses de la Loi et du régime instauré est de les envisager dans le contexte de l'ensemble des lois, politiques et programmes pertinents. Comme le régime actuel repose sur tout un système de règlements et de procédures dont il faut tenir compte si l'on entreprend une réforme, notre examen des solutions permettant de corriger les faiblesses actuelles de la *LEL* débutera par un bref aperçu de l'environnement législatif dans lequel s'inscrit la Loi.

2.7

Résumé : forces et faiblesses de la Loi

Cette analyse a montré que la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* contient d'importants éléments positifs, surtout depuis sa dernière révision. Toutefois, l'analyse a surtout porté sur les faiblesses actuelles, que l'on peut regrouper dans cinq catégories : 1) assurer l'exécution de la Loi; 2) donner des instructions claires aux lobbyistes et aux fonctionnaires;

3) établir un régime de divulgation adéquat; 4) faire enquête sur les infractions; et 5) assurer l'indépendance du directeur des lobbyistes.

Bien que l'analyse de ces faiblesses ait montré que certaines d'entre elles pourraient être le plus efficacement résolues en apportant des modifications à la Loi, elle porte aussi à conclure que la version actuelle de la *LEL* fournit un cadre efficace d'enregistrement, et même de réglementation, et que l'essentiel est maintenant de doter le Bureau des ressources nécessaires pour lui permettre de s'acquitter de ses tâches. Dans ce contexte, nous avons évoqué les difficultés engendrées par le fait que le directeur n'est pas indépendant du gouvernement, et nous proposons ci-après des changements législatifs pour régler ce problème. Cela dit, nous avons attiré l'attention sur le fait que le public et les fonctionnaires ignorent généralement les exigences de la Loi, ce qui permet de penser que la solution à ce problème se situe au niveau administratif. La même chose vaut pour les questions concernant les enquêtes en cas d'inobservation. On trouvera des précisions à ce sujet dans les pages qui suivent.

3 Solutions

Les affaires publiques seront conduites avec intégrité si :

- la société dans son ensemble s'attend à ce que les titulaires d'une charge publique et ceux qui traitent avec eux se conduisent avec honnêteté;
- cette notion fondamentale est renforcée par une culture au sein de la fonction publique, qui encourage tous les titulaires de charge publique à respecter la confiance dont le public les a investis et à se conformer aux normes déontologiques et professionnelles les plus rigoureuses possible;
- les citoyens ont la possibilité de savoir quelles activités se déroulent au sein du gouvernement, avec qui traite le gouvernement, et comment ces activités sont menées; et

- des institutions existent pour surveiller impartialement la conduite des affaires publiques et, s'il y a lieu, exiger le respect des normes déontologiques et professionnelles auxquelles s'attend le public.

Ces quatre éléments, qui sont interdépendants et se renforcent mutuellement, peuvent créer un environnement de probité. L'objet de cette étude n'est pas de déterminer s'il existe ou non un environnement de probité à Ottawa, mais de voir où se situe la *LEL* dans cet ensemble de forces culturelles, de lois et de politiques que supposent ces quatre éléments. Pour ce que nous voulons faire, l'élément primordial à retenir est le fait que la *LEL* fait partie d'un ensemble de lois, de politiques et de pratiques qui définissent des normes, imposent certaines procédures et prévoient la surveillance et le respect de ces dernières. L'une des plus importantes mesures faisant partie de cet ensemble est la *Loi sur la gestion des finances publiques* qui habilite le Conseil du Trésor à s'acquitter de ses responsabilités — à titre de responsable financier du gouvernement, en réglementant l'adjudication des contrats et des subventions et en imposant les procédures à suivre relatives à la gestion des deniers publics. Le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* établit les normes de conduite que doivent respecter les titulaires d'une charge publique, alors que le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* fait la même chose pour les élus et les personnes nommées par décret en conseil, les deux documents s'appuyant en outre sur le *Code criminel*. La *Loi électorale du Canada*, en déterminant l'appui que peuvent apporter les particuliers et les organismes aux candidats et aux partis politiques, vise à limiter l'influence que peuvent exercer les grands intérêts auprès des dirigeants politiques. La *Loi sur le vérificateur général*⁸⁹ et la *Loi sur l'accès à l'information* viennent renforcer cet ensemble complexe de règlements, comme le feraient également d'autres mesures qui ont été proposées, telles qu'une loi sur la protection des dénonciateurs. Aucune de ces mesures ne permet de sauvegarder intégralement les fonds publics ou de garantir l'intégrité de la conduite des affaires publiques,

mais elles traduisent notre désir d'un gouvernement intègre et, prises ensemble, contribuent à favoriser la conduite des affaires publiques avec honnêteté et transparence, comme le souhaite la société canadienne.

Par rapport à cet ensemble de règlements, le rôle de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* est modeste, mais en même temps essentiel. En l'absence de cette dernière, il serait difficile de connaître l'ampleur du problème de la « porte tournante », d'une part, et donc de savoir dans quelle mesure le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* atteint son objectif. De plus, si elle n'existait pas, les grands bailleurs de fonds et responsables importants des partis politiques ne seraient pas recensés dans la catégorie des lobbyistes, si bien qu'il serait difficile d'établir un lien entre le fonctionnement de nos partis politiques et l'exercice de l'influence. Ensemble, la *LEL* et notre loi électorale contribuent à nous éclairer sur cet aspect un peu trouble de la vie publique au Canada. Encore une fois, les dispositions de la *LEL* permettent d'opérationnaliser les règlements du Conseil du Trésor touchant l'adjudication des contrats en permettant de savoir, par exemple, dans quelles situations des lobbyistes ont pu toucher des honoraires conditionnels pour avoir aidé leurs clients à décrocher des contrats, en enfreignant ainsi les règlements du Conseil du Trésor.

À cet égard, il y a deux points importants à soulever. Premièrement, bien que modeste, la contribution qu'apporte la *LEL* à la réglementation de l'exercice de l'influence est utile. En conséquence, il convient d'éliminer les faiblesses de la Loi que nous avons décrites, non seulement en vue d'améliorer l'application d'une réglementation obscure, mais dans le cadre d'une démarche globale visant à créer un environnement de probité. Deuxièmement, la *LEL* ne devrait pas traduire des aspirations législatives qui dépassent le champ d'application qu'il convient de lui prévoir. Même si la Loi ne joue plus le rôle limité que lui ont conféré les premiers auteurs, et est en passe de devenir, pour reprendre les termes de Duff Conacher, une « Loi sur la divulgation du lobbyisme », il ne

convient pas d'y inscrire des dispositions qui forceraient le directeur à déterminer qui a le droit de se livrer à des activités de lobbyisme. L'objectif fondamental de la Loi consiste à recenser les lobbyistes et à divulguer la nature de leurs activités; il consiste aussi, quand certains cherchent à éviter de divulguer cette information, à examiner la situation et à ouvrir une enquête officielle. Si le directeur et le Bureau font bien ce travail, l'efficacité des autres lois, règlements et politiques qui prévoient le respect de normes professionnelles, la probité financière, des sanctions pour le trafic d'influence, et la surveillance des affaires publiques, n'en sera que plus grande.

Cela étant, nous pouvons maintenant reprendre l'examen des forces et faiblesses de la Loi et voir les différents moyens d'améliorer la Loi et son administration, de façon à permettre un contrôle plus efficace de l'exercice de l'influence.

3.1

Observation des règles

À la fin de notre examen des forces et faiblesses de la Loi, nous avons conclu que le défi le plus important qu'ont à relever le directeur et le Bureau des lobbyistes concerne les mesures à prendre pour faire observer la Loi. Il est trop tôt pour parler d'une tendance, mais certains indices portent à croire que les récentes modifications apportées à la *LEL* et au registre ont permis d'améliorer la situation. Parmi ces indices, notons la forte augmentation du nombre d'enregistrements et le fait qu'au moins un grand cabinet d'avocats prévient d'ores et déjà ses clients qu'il ne faut pas prendre à la légère les nouveaux règlements et les mesures de surveillance plus énergiques. Certaines données anecdotiques permettent également de penser que les lobbyistes salariés ou œuvrant pour une organisation ont commencé à comprendre qu'ils doivent s'enregistrer⁹⁰.

Si ces indices d'observation accrue sont réels, il est probable que ce changement d'attitude est d'abord et avant tout le fait des deux modifications apportées à la Loi. La décision de remplacer l'expression « tenter d'influencer » par les mots « communications au sujet de » a permis de préciser davantage la définition du lobbyisme. De même, les changements apportés au processus d'enregistrement visant les lobbyistes salariés travaillant pour les entreprises ont eu pour conséquence d'imposer de plus lourdes responsabilités aux cadres supérieurs, fait nouveau qui n'a pas échappé aux conseillers juridiques des entreprises.

Un certain nombre de changements ont également été apportés à la Direction de l'enregistrement des lobbyistes. Aiguillonné par l'image terne qu'avait acquise la Direction, et par la nécessité de s'attaquer au problème du manque de confiance créé par le scandale des commandites, le personnel de la Direction — qui s'appelle aujourd'hui le Bureau du directeur des lobbyistes (BDL) — a commencé à examiner les enregistrements de plus près et à diffuser de l'information sur le processus d'enregistrement. La récente enquête menée sur des lobbyistes accusés d'inobservation de la Loi a été fortement médiatisée et viendra certainement étayer les efforts déjà déployés⁹¹.

Même si ces mesures semblent avoir entraîné une amélioration sensible du taux d'observation, il semble que ces dernières aient surtout influencé les lobbyistes-conseils et les représentants des grandes entreprises et des organismes à but non lucratif. Ce sont ces personnes qui constituent la communauté du lobbyisme centrée à Ottawa et dont il existe certaines petites colonies dans les autres grandes villes. Il est peu probable qu'une observation accrue parmi ceux qui font partie de ce milieu réussisse à réduire sensiblement l'inobservation involontaire. Il y aura toujours un certain nombre d'entrepreneurs et d'employés d'organismes à but non lucratif qui ne s'enregistreront pas parce qu'ils ignorent l'existence de cette obligation ou qu'ils ne croient pas que leurs

communications avec les titulaires d'une charge publique constituent du lobbyisme.

Il est douteux que d'autres modifications à la *LEL* ou aux codes et lois connexes permettent de régler ce problème. Il est préférable de s'y attaquer dans une optique éducative. Ce qu'il faut, c'est un programme de sensibilisation polyvalent visant, dans un premier temps, la fonction publique elle-même, ensuite l'ensemble de la communauté du lobbyisme, et finalement, grâce aux médias de masse, le grand public.

Le directeur s'est récemment mis en rapport avec un certain nombre de hauts fonctionnaires fédéraux pour offrir d'organiser des séances d'information à l'intention des cadres supérieurs. Voilà qui lance bien le travail de sensibilisation des fonctionnaires à la Loi et à ses exigences. Cette initiative devrait d'ailleurs déboucher sur l'inclusion automatique, dans les programmes de formation offerts par les organismes individuels et par l'École de la fonction publique du Canada, d'un module sur le lobbyisme. Ce module s'inscrirait particulièrement bien dans les différents cours sur l'éthique du secteur public et la prise de décision axée sur l'éthique. Les responsables ministériels de l'éthique seraient des champions naturels de ces cours. S'ils avaient la possibilité de suivre des cours avancés sur les questions liées au lobbyisme, ils seraient en mesure d'encourager l'élaboration de modules appropriés. Ils pourraient également être les ambassadeurs du BDL au sein des ministères.

En plus d'un programme de formation, les agents et autres titulaires d'une charge publique ont besoin d'une source d'information permanente concernant les exigences en matière d'enregistrement. Le site Web de la *LEL*⁹² constitue l'une de ces sources d'information. Une page conçue spécifiquement à l'intention des agents de programmes serait néanmoins un ajout précieux. Cet espace pourrait servir à attirer leur attention sur des questions de concordance, comme celles que nous

avons évoquées précédemment. Comme la *LEL* n'est pas une loi qui vient tout de suite à l'esprit quand les fonctionnaires et les représentants des entreprises et organismes commencent à discuter de l'accessibilité des programmes, il serait également utile de s'assurer qu'il existe des hyperliens entre le site Web de la *LEL* et d'autres sites qui présentent des renseignements sur les programmes et sur les dispositions à prendre pour faire affaire avec le gouvernement fédéral. Comme nous l'avons noté ci-dessus, cette information est loin d'être facilement accessible lorsque l'on consulte des sites Web, comme celui de Contrats Canada ou du Conseil du Trésor. Ces sites devraient attirer l'attention des utilisateurs sur l'engagement du gouvernement à suivre des pratiques conformes à l'éthique, et sur les exigences officielles comme celles touchant le lobbyisme.

Enfin, il y aurait lieu de mettre plus d'information à la disposition à la fois des fonctionnaires et des lobbyistes potentiels. Les bulletins d'interprétation et les avis consultatifs affichés sur le site Web de la *LEL* constituent un bon début, mais quelques questions restent encore à préciser, notamment en ce qui concerne l'exemption accordée aux lobbyistes salariés relativement à la divulgation des communications touchant l'adjudication des contrats du gouvernement.

Étant donné la disponibilité des cours de formation et de ces différentes sources d'information, les agents de programmes vigilants voudront prendre soin de s'assurer que les entreprises et organismes avec lesquels ils traitent se conforment aux exigences de la Loi en matière d'enregistrement. En réalité, il conviendrait de pousser cette démarche un peu plus loin. La politique du Conseil du Trésor devrait systématiquement exiger que tous les titulaires d'une charge publique, hauts fonctionnaires, personnalités politiques et agents de programmes fassent le nécessaire pour savoir si les personnes qui communiquent avec eux sont des lobbyistes. Il s'agirait d'y arriver en leur posant une question directe à ce sujet et en vérifiant l'information grâce au registre.

Il est actuellement possible de vérifier un enregistrement par voie électronique, et il n'y a pas de raison pour qu'une telle pratique ne devienne pas courante. Si elle devenait habituelle, cette procédure aurait le grand avantage de sensibiliser les représentants des entreprises et organismes concernés à l'existence de la *LEL* et de les aider à déterminer s'ils doivent ou non s'enregistrer. Elle permettrait aussi de repérer les cas problématiques, qui pourraient alors faire l'objet d'un suivi par les employés du BDL.

L'établissement de politiques et de programmes d'éducation à l'intention des agents de programmes contribuerait grandement à réduire le niveau apparemment élevé d'inobservation involontaire. Cependant, il faut que les efforts de sensibilisation dépassent le cadre de la fonction publique et que non seulement le grand public, mais particulièrement les entreprises et les organismes qui traitent avec le gouvernement, puissent arriver à mieux connaître la *LEL* et ses exigences. Dans un premier temps, il s'agirait peut-être de faire participer la presse spécialisée — par exemple, *The Lobby Monitor* et *The Hill Times* — en y faisant publier des articles de fond sur différents aspects de l'enregistrement et de la réglementation du lobbyisme, pour ensuite prévoir la diffusion de cette information dans les bulletins d'organismes dont les membres s'intéressent tout particulièrement au lobbyisme. La Chambre de commerce du Canada, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et la Société canadienne des directeurs d'association sont quelques-uns des organismes qui pourraient être mis à contribution⁹³. Ces derniers et d'autres encore fourniraient une tribune aux niveaux national et régional pour la présentation d'exposés sur la question, créant ainsi un lien avec l'ensemble des médias pour la diffusion de cette information⁹⁴.

3.2

Évitement

L'établissement de programmes de sensibilisation à l'intention de segments clés de la fonction publique et des milieux appropriés au sein de la société en général constitue le meilleur moyen de s'attaquer au problème de l'inobservation involontaire, mais il faut une approche différente pour l'inobservation volontaire. D'aucuns pensent que la surveillance et la vérification récemment plus rigoureuses des enregistrements ont sans doute persuadé certains lobbyistes de s'enregistrer, mais une approche plus directe s'impose pour déceler les cas d'inobservation. À l'heure actuelle, c'est surtout les plaintes émanant d'organismes de surveillance ou de membres du milieu du lobbyisme qui permettent au BDL de connaître les cas d'inobservation. Cette information peut également être communiquée au BDL par des fonctionnaires. Les plaintes sont acheminées au personnel du Bureau pour examen et un rapport est ensuite préparé à l'intention du directeur, qui décide de l'opportunité pour le BDL ou d'autres autorités de prendre d'autres mesures.

Les suggestions susmentionnées, consistant notamment à encourager les agents de programmes à vérifier systématiquement les enregistrements des lobbyistes, pourraient aider le Bureau à repérer les cas d'inobservation. Autrement dit, si les titulaires d'une charge publique prévenaient régulièrement le Bureau d'incohérences observées dans les enregistrements, le personnel pourrait assurer le suivi nécessaire auprès des lobbyistes concernés. Démocratie en surveillance exhorte d'ailleurs le gouvernement à modifier le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* pour exiger que les agents publics signalent au directeur toute violation des règlements touchant le lobbyisme. C'est une bonne idée, qui pourrait être mise en œuvre simplement au moyen d'un mécanisme de rétroaction permettant de signaler la présence d'éventuelles incohérences dans le registre électronique.

Ceux qui pensent que des sanctions plus sévères favorisent l'observation de la Loi diront que l'on pourrait obtenir une meilleure observation en renforçant les sanctions applicables aux infractions à la Loi et au Code. Il n'est cependant pas évident que les sanctions actuelles aient un effet quelconque et il est plus probable que l'on obtiendra de meilleurs résultats en exerçant une surveillance plus étroite, en poursuivant plus vigoureusement les auteurs d'infractions au Code de déontologie, et en sensibilisant mieux le public.

Démocratie en surveillance a souligné l'absence de disposition anti-évitement dans la Loi, et on pourrait envisager d'y intégrer une disposition telle que l'article 246 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Toutefois, l'expérience acquise avec cette disposition anti-évitement de la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'est pas encourageante : introduite en 1988, son interprétation et son application font continuellement l'objet de débats devant les tribunaux depuis cette date⁹⁵. En vertu de l'article 246, le gouvernement est autorisé à calculer l'impôt dû par un contribuable sans tenir compte de la transaction d'évitement. Au fond, la pénalité pour une transaction d'évitement est que le gouvernement peut retenir l'avantage fiscal que celle-ci était censée produire. On voit mal comment une pénalité financière de même nature pourrait être imposée aux lobbyistes. Par conséquent, nous ne recommandons pas l'adoption d'une disposition anti-évitement.

Selon certains observateurs, le directeur devrait être autorisé à refuser ou à annuler l'enregistrement d'un lobbyiste si une enquête a révélé qu'il a contrevenu au *Code de déontologie des lobbyistes*. Dans certains cas, cette pénalité serait sévère. À l'heure actuelle, le directeur n'est pas explicitement habilité, en vertu de la Loi, à refuser un enregistrement. Si l'on voulait qu'il le soit, il faudrait adopter d'autres dispositions garantissant une procédure adéquate pour protéger les droits des lobbyistes faisant l'objet d'une enquête. En outre, ces dispositions exigeraient un appui administratif. Étant donné les ramifications légales

et administratives que pourrait avoir l'octroi de ce pouvoir additionnel au directeur, nous recommandons simplement que l'on poursuive l'étude de la proposition.

On peut envisager deux méthodes pour exploiter les comportements actuels liés aux sanctions afin d'encourager une meilleure observation de la Loi. La première concerne l'incitation à préserver la réputation du lobbyiste et se fonde sur l'obligation qui est actuellement faite au directeur d'adresser un rapport public au parlement sur toute enquête concernant des infractions au *Code de déontologie des lobbyistes*. À l'heure actuelle, les rapports du directeur sont limités aux enquêtes sur les infractions au Code. Les condamnations résultant des infractions à la Loi ne font pas l'objet de rapports au Parlement et pourraient ne pas être mentionnées dans le rapport annuel du directeur. Si l'on voulait donner plus de force à la publication des rapports d'enquête et des poursuites couronnées de succès, il faudrait modifier la Loi pour élargir la portée des informations devant figurer dans le rapport annuel au Parlement. En outre, tout nouvel enregistrement du lobbyiste concerné devrait être relié à ce rapport et à tout rapport adressé par le directeur au Parlement sur le fait que ce lobbyiste a enfreint le Code. Ceci exigerait une modification de la Loi pour autoriser le directeur à joindre cette information au dossier d'enregistrement.

La deuxième méthode nous ramène à une recommandation de longue date de plusieurs comités de la Chambre des communes voulant que la communauté des lobbyistes se dote d'une organisation professionnelle. L'Institut de relations gouvernementales du Canada a tenté de jouer ce rôle, mais il ne bénéficie pas d'un appui satisfaisant de la communauté des lobbyistes. L'heure est peut-être venue pour la Chambre des communes d'entreprendre sa propre enquête sur les pratiques de lobbyisme, sur les mesures disciplinaires que pourrait appliquer un organisme professionnel afin d'assurer des pratiques acceptables, et sur les moyens qui permettraient de convaincre la communauté des lobbyistes de se doter d'une organisation professionnelle efficace.

Cela dit, et aussi utiles que puissent être ces propositions, elles ne contribueront pas vraiment à résoudre le problème de fond concernant la capacité du Bureau de déceler les cas d'inobservation. Presque toutes imposeront du travail additionnel au Bureau dont les ressources en personnel, nous l'avons vu, sont dérisoires. Tant que l'on n'aura pas augmenté considérablement l'effectif du Bureau, l'inobservation — délibérée ou non — continuera. En conséquence, nous recommandons fermement que le budget et l'effectif du Bureau soient portés au niveau requis pour lui permettre d'exercer efficacement les tâches qui lui incombent au titre de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

3.3

Divulgateion

Même si les critiques ont favorablement accueilli la récente expansion des exigences en matière de divulgation, afin que les lobbyistes soient désormais tenus d'indiquer les postes qu'ils ont occupés précédemment dans la fonction publique, ils sont toujours insatisfaits du fait que ces mêmes exigences ne visent pas les postes occupés au sein d'un parti politique.

Les partisans de l'égalité démocratique préconisent deux approches face à ce problème. Certains estiment que ce réseau d'obligation et d'influence devrait être complètement éliminé, et qu'on devrait interdire aux lobbyistes de participer à des activités politiques, et aux militants politiques de se livrer à des activités de lobbyisme. D'autres sont d'avis que le principe de transparence exige que les relations entre lobbyistes et titulaires d'une charge publique soient connues du public. Ils signalent que, même si une garantie de transparence dans ce domaine n'éliminera pas l'accès privilégié de certains aux politiciens, les titulaires d'une charge publique sauraient que l'existence de ces relations serait généralement connue et qu'ils devraient donc s'efforcer de garder leur indépendance vis-à-vis du lobbyiste et d'éviter d'accorder un traitement de faveur à ses clients.

La deuxième de ces deux propositions semble plus facile à mettre en pratique. En plus de la possibilité que la première solution proposée enfreigne certains droits civils fondamentaux, la nécessité de faire respecter une interdiction de ce genre engendrerait des problèmes complexes d'interprétation pour les représentants des partis et du registre, qui devraient déterminer quel degré d'activité politique, et quels postes ou charges au sein d'un parti, empêcheraient automatiquement une personne de se livrer à des activités de lobbying; quelles exemptions seraient prévues; et les moyens à prendre pour éviter le problème de l'inobservation volontaire. Il est douteux que la *LEL* soit l'outil législatif indiqué pour concrétiser cette approche, et il est absolument impensable que le BDL puisse le faire avec les ressources dont il dispose actuellement. Pour tous ces motifs, une approche axée sur la transparence semble plus intéressante, notamment parce qu'elle mettrait les adjoints politiques sur un pied d'égalité avec les anciens titulaires de charges publiques. Par contre, elle ne réglerait pas le problème de l'accès privilégié aux politiciens. Peut-être conviendrait-il, pour résoudre cette difficulté-là, d'incorporer dans la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* les dispositions de la *Loi électorale du Canada* touchant les questions financières⁹⁶, qui prévoient que la valeur du travail effectué bénévolement pour un parti ou un candidat politique soit estimée en fonction d'un barème réaliste et qu'elle fasse partie de la contribution annuelle que l'intéressé est autorisé à faire au parti. Il serait ainsi possible de limiter la contribution d'un particulier à un parti ou à un candidat et de briser la chaîne d'obligation et d'influence. En même temps, la *LEL* pourrait être modifiée pour exiger que soient divulgués les postes occupés dans le contexte de campagnes électorales et des courses à l'investiture ou à la direction des partis, de même qu'au sein des organisations locales, régionales, provinciales et nationales des partis.

Démocratie en surveillance a attiré l'attention du public sur les difficultés causées par certaines exemptions, notamment celle visant les lobbyistes

bénévoles, et estime que la divulgation des activités bénévoles devrait être plus poussée. Si, comme l'affirme Démocratie en surveillance, certaines grandes entreprises utilisent leurs anciens cadres comme lobbyistes bénévoles, on pourrait envisager d'obliger les bénévoles qui ont travaillé précédemment pour une entreprise ou une organisation à s'enregistrer et à divulguer la nature des postes qu'ils ont occupés. Si ces bénévoles sont ensuite récompensés, d'une manière ou d'une autre, pour leurs efforts, ils enfreignent les dispositions de la Loi et il conviendrait alors de faire enquête sur la nature de leurs activités et de leur infliger les sanctions appropriées.

Démocratie en surveillance a également demandé que les lobbyistes soient tenus de déclarer leur participation à des conférences ou autres activités qui, au moins en théorie, sont publiques. Il est douteux que l'on puisse avoir recours aux dispositions de la *LEL* en matière de divulgation pour atteindre cet objectif. S'il fallait essayer de dresser la liste des nombreuses réunions de cette nature et de tous leurs participants, on finirait peut-être par avoir une base de données absolument ingérable. Pour que cette information soit accessible, il faudrait peut-être envisager plutôt d'exiger que chaque organisme crée sur son site Web une section consacrée aux conférences, où le public pourrait accéder aux documents de toutes les conférences financées entièrement ou partiellement par les ministères. On pourrait également y prévoir des liens avec les sites des conférences auxquelles ont assisté les représentants de l'organisme⁹⁷.

La question de l'identification des coûts du lobbyisme est aussi importante que la campagne visant à obtenir que les agents politiques divulguent leurs liens avec les partis et les politiciens. Comme nous l'avons déjà indiqué, cependant, il est extrêmement difficile de calculer les coûts exacts d'une campagne de lobbyisme. Le dilemme auquel nous sommes confrontés est que, même si l'intérêt public exige une forme quelconque de divulgation, les renseignements nécessaires ne peuvent être obtenus

ni à un coût raisonnable, ni en temps opportun. Dans ce contexte, on ne peut que proposer que cette problématique fasse l'objet d'une étude en profondeur en vue de définir une procédure de divulgation permettant de rassembler des données réalistes et opportunes.

En conclusion, nous devons revenir à notre examen de la question de la divulgation. Le Comité Zed exagérait quand il disait qu'une bonne partie des conseils experts fournis par les lobbyistes est accessible à tout citoyen qui prend la peine de s'informer sur la chose gouvernementale et le processus d'élaboration des politiques⁹⁸. La vérificatrice générale était plus proche de la vérité quand elle disait, dans son rapport de 2003, que les services des lobbyistes peuvent donner à leurs clients l'avantage de l'accès à des informations qui ne sont pas facilement accessibles, ce qui risque de compromettre l'intérêt public⁹⁹. Dans cette étude, nous recommandons que l'on ajoute des éléments aux exigences de divulgation. Nous avons pris soin de ne pas recommander de mesures de divulgation qui produiraient des quantités d'informations ingérables. Conjugués aux exigences actuelles de divulgation, ces éléments additionnels donneraient aux observateurs éclairés des informations qu'ils pourraient utiliser pour aider le public et le législateur à savoir, comprendre et faire connaître le lobbyisme qui se pratique, et à quelles fins. C'est toujours par l'intermédiaire de tels observateurs que le public prend connaissance des fautes qui sont commises, et c'est aux médias et au grand public qu'il appartient de faire le nécessaire pour que ça se sache.

3.4

Le statut du directeur

Comme nous l'avons déjà constaté, le statut du directeur constitue un problème perpétuel. Les récentes modifications apportées à la *LEL*, prévoyant que le directeur relève directement du Parlement, y ont remédié en partie. De plus, l'actuel directeur a obtenu un degré d'indépendance supérieur à celui de ses prédécesseurs.

Ce sont des mesures importantes et, avec le temps, il est possible qu'elles garantissent au directeur et à son personnel un niveau d'autonomie correspondant à la nature des tâches qui leur sont attribuées. Par contre, la *LEL* charge le directeur et son personnel de remplir certaines fonctions qui ne peuvent manquer, à un moment donné, de compromettre la réputation politique d'un ministre, voire d'un gouvernement. S'il n'y a eu aucun embarras public de ce genre depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1989, c'est surtout en raison de l'inefficacité de ses dispositions initiales et des maigres ressources accordées au directeur et à la DEL. Après tout, il y a eu des scandales politiques depuis 1989 et, même si le lobbyisme a été un facteur dans bon nombre d'entre eux, la *LEL*, telle qu'elle a été conçue et appliquée, n'a guère permis d'atteindre l'objectif qui y est énoncé, soit de permettre « aux titulaires d'une charge publique et au public. .. de savoir qui cherche à exercer une influence auprès (des) institutions » (de l'État).

Malgré les améliorations apportées à la Loi et à son application, le directeur continue d'être un fonctionnaire et le Bureau fait partie de l'organe exécutif du gouvernement. En fin de compte, le directeur peut ainsi faire l'objet de pressions de la part de ministres et de hauts fonctionnaires, tout comme le Bureau demeure vulnérable à des décisions budgétaires, organisationnelles et de dotation qui peuvent, de façon plus ou moins subtile, compromettre gravement son efficacité.

L'alternative consisterait à prévoir que le directeur et la Direction relèvent du Parlement lui-même. Il s'agirait là d'une mesure importante. Certes, elle coûterait sans doute plus cher que la structure actuelle, même si le nombre d'employés exerçant des fonctions directement liées à l'enregistrement, à l'interprétation de la Loi et aux enquêtes restait le même, tout simplement parce que la Direction aurait besoin de services de soutien administratif qui sont actuellement fournis par son ministère de tutelle. En revanche, ces dépenses supplémentaires devraient être considérées comme le prix d'une autonomie réelle. La décision

d'engager ces dépenses serait beaucoup moins importante que celle d'assurer l'autonomie du directeur. Les questions à poser sont de savoir si l'autonomie garantirait la collecte de renseignements permettant aux Canadiens de saisir plus rapidement l'importance des activités de lobbyisme en cours, de rehausser l'observation de la Loi, et d'assurer une vérification, une surveillance et des enquêtes plus efficaces et plus opportunes relativement au lobbyisme.

La réponse à toutes ces questions est : « pas nécessairement ». En tant que création du Parlement lui-même, le directeur continuerait d'être négligé par les politiciens que l'instinct de confrontation amènerait sûrement à autoriser certaines formes de divulgation et certaines enquêtes, mais que le souci collectif d'autoconservation inciterait à d'autres moments à limiter la collecte d'informations et les enquêtes. Par exemple, qu'est-ce qui pourrait inciter un parti politique quelconque, au pouvoir ou dans l'Opposition, à soutenir avec enthousiasme la proposition voulant que le travail des personnes œuvrant bénévolement pour un parti politique soit considéré comme un don financier? Comme le Conseil du Trésor, les organes parlementaires peuvent restreindre les ressources, et ils peuvent aussi décider d'examiner et de réduire l'envergure du mandat d'un agent public.

Ceci dit, s'il peut être avantageux de conférer au Parlement un pouvoir de nomination et de réglementation, c'est surtout parce que l'organe législatif est une tribune libre. C'est un pôle d'attention médiatique qui possède une autorité que les organes de l'exécutif gouvernemental ne peuvent facilement nier. Malgré la propension des députés à garder secrets certains renseignements ou à protéger les privilèges dont jouissent leurs organisations politiques, la nature compétitive de la Chambre et son devoir fondamental de défendre l'intérêt public feront qu'elle finira par appuyer un organisme chargé de promouvoir la transparence et de vraiment permettre « aux titulaires d'une charge publique et au public. .. de savoir qui cherche à exercer une influence auprès (des)

institutions » (de l'État). Pour cette raison, il conviendrait que le directeur et la Direction soient placés sous l'autorité directe du Parlement.

3.5

Conclusion

La *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, qui fait partie d'un groupe de lois, de politiques et de pratiques établissant des normes de probité, imposant des procédures et prévoyant leur surveillance et leur exécution, contribue de manière utile mais modeste à la réglementation du lobbyisme. Son objectif essentiel est de définir le lobbyisme, d'expliquer sa nature et, en cas d'inobservation des règlements, d'autoriser des enquêtes et des poursuites formelles. En conséquence, si l'on veut en corriger les faiblesses, il faut envisager des améliorations contribuant à cet objectif central, tout en évitant de viser des objectifs législatifs dépassant sa portée. Notre postulat devrait être que, si la Loi permet d'atteindre efficacement les objectifs énoncés dans son préambule, les autres lois, règlements et politiques concernant les normes professionnelles, la probité financière, la répression du trafic d'influence et la surveillance des affaires publiques fonctionneront à leur tour de manière plus efficace.

Le problème de l'inobservation, surtout involontaire, a été un élément important de notre analyse des faiblesses du régime d'enregistrement et des recommandations proposées pour les corriger. Les entrevues effectuées pour cette étude portent à conclure que les récentes modifications apportées à la Loi, conjuguées à une surveillance plus rigoureuse des enregistrements par le BDL, ont eu un effet sur la communauté des lobbyistes basée à Ottawa, et que c'est dans cette communauté que l'on a constaté la majeure partie des progrès réalisés en matière d'observation des règles. En contrepartie, il y a encore beaucoup de gens d'affaires et d'employés d'organismes à but non lucratif qui ne font pas partie de cette communauté et qui ne connaissent pas encore bien la *LEL*.

Divers observateurs pensent que ce problème devrait être résolu au moyen d'un programme de sensibilisation à plusieurs facettes. Plusieurs propositions ont été formulées à cet égard, concernant par exemple un programme de formation des fonctionnaires, la diffusion d'informations meilleures et plus accessibles, et la participation des groupes d'affaires et des médias pour mieux informer le public sur les questions d'enregistrement. Toutefois, la formation des fonctionnaires et l'élargissement des informations portées à la connaissance du public devraient être renforcés par des politiques exigeant que les fonctionnaires soient plus attentifs au processus d'enregistrement et les obligeant à s'informer sur le statut de lobbyiste des personnes communiquant avec eux et, s'il y a lieu, à le signaler. Nous avons cependant constaté qu'il continuera à y avoir beaucoup d'inobservation des règles — volontaire ou non — tant que l'on n'aura pas considérablement augmenté l'effectif du Bureau. Celui-ci a besoin de personnel complémentaire, d'une part, pour vérifier les enregistrements, surveiller la conformité et faire enquête sur les cas d'inobservation et, d'autre part, pour entreprendre le programme de sensibilisation recommandé.

Plusieurs propositions ont été faites pour améliorer la divulgation bien que, de manière générale, le plus grand défi se situe ailleurs, c'est-à-dire dans l'octroi au BDL des ressources nécessaires pour administrer efficacement la Loi. En réponse à ceux qui estiment qu'il devrait être interdit aux agents politiques de faire du lobbyisme, on a répondu qu'une démarche plus efficace pourrait être d'exiger la divulgation des postes occupés dans les partis politiques et d'apporter aux règles de financement des élections des modifications en vertu desquelles le temps donné bénévolement à un parti politique serait équivalent aux contributions financières faites à la même cause. Une autre proposition en matière de divulgation concerne les emplois antérieurs des bénévoles et la participation des lobbyistes aux conférences.

Finalement, en ce qui concerne l'indépendance du directeur, la conclusion, que bon nombre d'autres observateurs ont également tirée, est que, comme celui-ci est à l'heure actuelle sujet aux pressions pouvant être exercées par des ministres ou des hauts fonctionnaires, et comme le Bureau est vulnérable à des décisions budgétaires, organisationnelles et de dotation pouvant, subtilement ou non, limiter considérablement son efficacité, le directeur et le Bureau devraient relever directement du Parlement lui-même.

La conclusion globale de cette étude est que la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, malgré les faiblesses qu'elle contient encore, offre la possibilité de contribuer efficacement à un dispositif réglementaire reflétant le désir des Canadiens d'assurer l'intégrité de leur gouvernement national. Toutefois, cela exige l'adoption de deux recommandations principales. Premièrement, le Parlement doit assurer l'indépendance du directeur et du Bureau en les plaçant sous sa responsabilité directe. Deuxièmement, le Parlement doit veiller à ce que le directeur et le Bureau possèdent les ressources administratives voulues pour s'acquitter des tâches qui leur incombent au titre de la Loi.

4 Recommandations

Deux recommandations principales découlent de cette conclusion.

- *Premièrement, le Parlement doit assurer l'indépendance du directeur et du Bureau du directeur des lobbyistes en les plaçant sous sa responsabilité directe.*
- *Deuxièmement, le Parlement doit veiller à ce que les ressources budgétaires et le personnel du Bureau soient portés au niveau nécessaire pour permettre au directeur et au Bureau de s'acquitter des tâches qui leur incombent au titre de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.*

Plusieurs autres recommandations sont formulées dans cette étude.

4.1

Observation des règles

Le problème de l'inobservation involontaire est essentiellement une question d'éducation. Un programme de sensibilisation devrait être mis en œuvre pour familiariser les fonctionnaires, les lobbyistes et le grand public avec les exigences de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et des codes et règlements correspondants. Dans ce contexte :

- les agents d'éthique des ministères devraient suivre des cours détaillés sur les questions de lobbyisme et être encouragés à devenir les ambassadeurs du BDL dans leurs ministères respectifs;
- des modules sur le lobbyisme et la *LEL* devrait être inclus dans les programmes de formation offerts par les organismes de l'État et par l'École de la fonction publique du Canada;
- le site Web du BDL devrait être amélioré, notamment en y incluant une page spécialement destinée à informer les agents de programmes sur les exigences de la *LEL* et sur les exigences correspondantes du Conseil du Trésor et des autres organismes de l'État;
- des liens devraient figurer sur le site Web du BDL menant aux autres sites susceptibles de fournir au public des informations sur les programmes et sur la réalisation de transactions avec le gouvernement fédéral;
- les informations mises à la disposition des fonctionnaires et des lobbyistes potentiels devraient être améliorées, notamment au moyen de nouveaux bulletins d'interprétation et d'avis consultatifs;
- le directeur devrait aller au-delà de la fonction publique, pour faire connaître les dispositions et exigences de la *LEL* au grand public, notamment aux entreprises et aux organismes qui ont affaire au gouvernement; il devrait notamment encourager la presse spécialisée et les publications et organisations dont les membres s'intéressent au lobbyisme à publier des articles sur les divers aspects de l'enregistrement et de la réglementation des lobbyistes;

- dans le cadre de cette initiative, il devrait prononcer des conférences à l'intention des associations d'entreprises et autres organisations dont les membres peuvent être intéressés par le lobbyisme.

4.2

Évitement

En plus d'encourager les mesures prises récemment en faveur d'une surveillance, d'une vérification et d'enquêtes plus agressives par le BDL, l'auteur recommande :

- que le Conseil du Trésor adopte une politique exigeant que tous les titulaires de charges publiques, hauts fonctionnaires, agents politiques et agents de programmes se renseignent systématiquement sur l'enregistrement comme lobbyistes des personnes communiquant avec eux et sur le statut des activités faisant l'objet de leurs communications;
- qu'il soit exigé, dans cette politique, que les titulaires de charges publiques informent le Bureau du directeur des lobbyistes s'ils constatent des problèmes en matière d'enregistrement;
- que l'on modifie la *LEL* pour permettre au directeur de fournir plus d'informations dans son rapport annuel au Parlement;
- quand une enquête du directeur a confirmé qu'un lobbyiste a contrevenu à la Loi ou au Code et que cela a fait l'objet d'un rapport au Parlement, que le dossier de tout enregistrement futur de ce lobbyiste sur le site Web du BDL soit accompagné d'un lien menant à ce rapport;
- que l'on poursuive l'étude de la proposition consistant à octroyer au directeur le pouvoir explicite de refuser ou d'annuler un enregistrement, étant donné ses ramifications juridiques et administratives éventuelles;
- que la Chambre des communes entreprenne une enquête sur les pratiques de lobbyisme, sur les mesures disciplinaires pouvant être

appliquées par un organisme professionnel pour s'assurer que les pratiques des lobbyistes sont acceptables, et sur les moyens pouvant être utilisés pour convaincre la communauté des lobbyistes de se doter d'une organisation professionnelle efficace.

4.3

Divulgateion

- Que la *LEL* soit modifiée pour exiger la divulgation des postes occupés dans les partis politiques dans le cadre de campagnes électorales, de courses à l'investiture et de courses à la direction, ainsi que dans les organisations locales, régionales, provinciales et nationales des partis politiques;
- que la *Loi électorale du Canada* soit modifiée pour que la valeur du travail fourni par un bénévole à un parti politique ou à un candidat soit évaluée de manière réaliste et soit incluse dans la contribution annuelle qu'il est autorisé à faire à ce parti;
- que les lobbyistes bénévoles qui ont auparavant occupé un emploi dans une firme ou une organisation dans l'intérêt de laquelle ils communiquent avec des titulaires de charges publiques soient tenus de divulguer la nature de cet emploi;
- que les organismes de l'État soient tenus de produire des sites Web sur toutes les conférences et autres activités semblables qu'ils ont appuyées, en tout ou en partie. Ces sites devraient renfermer des liens menant aux sites des conférences auxquelles assistent les représentants de ces organismes;
- que le BDL entreprenne une étude sur l'élaboration d'une procédure de divulgation permettant d'obtenir des informations réalistes et opportunes sur le coût des activités de lobbyisme.

Annexe : Mandat, méthode et remerciements

La présente étude a été commandée pour examiner les questions suivantes : 1) l'indépendance du directeur; 2) les pouvoirs d'enquête du directeur; 3) le délai de prescription applicable aux poursuites; 4) la nécessité de fournir au Parlement des renseignements plus pertinents au sujet des activités de lobbyisme; et 5) la nécessité de prévoir des sanctions plus énergiques.

Vu le peu de temps accordé pour l'étude — environ six semaines — il a été convenu qu'aucune nouvelle recherche de grande envergure ne serait menée et que le délai imparti était insuffisant pour effectuer une comparaison exhaustive des différents modèles de réglementation des lobbyistes. En conséquence, la recherche a surtout porté sur les récentes modifications apportées à la Loi proprement dite et sur son application. Des entrevues ont été menées à Ottawa et par téléphone avec le directeur et son personnel, ainsi qu'avec un petit nombre d'observateurs bien informés. De plus, nous avons consulté beaucoup de sites Web, dont certains ont été suggérés par les répondants.

L'auteur remercie sincèrement toutes les personnes qui l'ont aidé à réaliser cette étude, notamment le directeur et son personnel. John Chenier, rédacteur en chef et éditeur de *The Lobby Monitor*, a généreusement partagé sa vaste connaissance du lobbyisme. Sean Moore, comme toujours, a été d'excellent conseil, avec patience et bonne humeur. À la Commission d'enquête, Donald Savoie, directeur de recherche, a facilité l'organisation des entrevues et a reçu les ébauches de l'étude, un chapitre à la fois. Je tiens à remercier en particulier Anne Hooper, bibliothécaire de la Commission, pour les efforts efficaces et déterminés qu'elle a déployés pour répondre à mes demandes d'information, et Laura Snowball, conseillère juridique, pour les indications lucides et précises qu'elle m'a fournies quand j'ai tenté de

comprendre les implications de certaines dispositions de la Loi et les ramifications juridiques de certaines propositions de réforme. Si toutes ces personnes ont échoué dans leurs efforts pour m'aider à « bien faire », c'est uniquement de ma faute.

Notes en fin de texte

-
- ¹ *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, originellement 35-36-37 Elizabeth II ch.53, puis L.R. 1985, ch. 44 (4^e suppl.).
- ² La version officielle de la Loi actuelle se trouve sur le site Web de la Direction de l'enregistrement des lobbyistes (<http://strategis.is.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-lobbyiste.nsf/en/nx00101e.html>). La Loi actuelle est une codification de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, L. R. 1985, ch. 44 (4^e supplément); *La Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et d'autres lois en conséquence*, L.C. 1995, ch. 12; 25 juillet 1995, 31 janvier 1996, et autres modifications résultant du projet de Loi C-15, entrée en vigueur le 11 juin 2003; et *La Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (Commissaire à l'éthique et conseiller sénatorial en éthique) et certaines lois en conséquence*, projet de Loi C-4, qui est entrée en vigueur le 17 mai 2004.
- ³ Un débat sur la réglementation du lobbyisme qui revenait régulièrement se déroulait depuis la fin des années 1960, puisqu'un groupe de simples députés des partis libéral, progressiste-conservateur et néo-démocrate avait déposé à la Chambre des communes 19 projets de loi d'initiative parlementaire sur la question. La déclaration de 1985 de M. Mulroney, qui avait affirmé que le temps était venu de surveiller les activités de lobbyisme et de contrôler le processus entourant ces activités en créant une source d'information fiable et juste sur les activités des lobbyistes, a suscité la préparation d'un document de discussion (Consommation et Corporations Canada, *Le lobbying et l'enregistrement des lobbyistes payés*, [Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1985]) utilisé par le Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure de la Chambre des communes comme point de départ pour les audiences qu'a tenues ce dernier sur la question. (Voir le *Premier rapport à la Chambre du Comité, Procès-verbaux et témoignages* 1/33, 1985-1986, 1:26. Chambre des communes. Comité permanent des élections, des privilèges et des procédures, et le *Premier rapport à la Chambre concernant les lobbyistes et l'enregistrement des lobbyistes payés, Procès-verbaux et témoignages*, 2/33. 1986-1987, 2:21.) Un compte rendu du débat au sujet du lobbyisme, du début jusqu'en 1989, est présenté dans A. Paul Pross, *The Rise of the Lobbying Issue in Canada: The Business Card Bill*, dans Grant Jordan, *The Commercial Lobbyists* (Aberdeen: Aberdeen University Press, 1991), p. 76-95.
- ⁴ *Notes pour l'allocation prononcée par l'honorable Harvie André, ministre de la Consommation et des Corporations Canada... lors d'une conférence de presse tenue au sujet du projet de Loi sur le lobbying* (Ottawa : CCAC, mimeographié, 30 juin 1987).
- ⁵ André, *Notes pour une allocation*. Le Comité s'est rendu à Washington et à Sacramento, où il a tenu des discussions avec des représentants du gouvernement fédéral et de l'État de Californie, ainsi qu'avec des lobbyistes et des législateurs, au sujet des règlements du gouvernement fédéral et de l'État de Californie visant les lobbyistes, et a pris bonne note des difficultés qui peuvent surgir lorsque le système d'enregistrement exige que les lobbyistes fournissent trop d'information. Leur conviction qu'une surabondance d'informations élimine toute possibilité d'analyse est partagée par tous ceux qui ont pris part à des révisions ultérieures de la Loi.
- ⁶ Le « titulaire d'une charge publique » est défini à l'alinéa 2 f) de la Loi comme étant un « agent ou employé de Sa Majesté du Chef du Canada », définition qui comprend les parlementaires et leur personnel, les personnes nommées à des organismes par le gouverneur en conseil (sauf les juges), les administrateurs, dirigeants et employés de tout office fédéral, au sens de la *Loi sur les cours fédérales*, et les membres des Forces armées et de la GRC. On doit cependant se garder d'en conclure que cette définition est utilisée dans les codes d'éthique s'appliquant au gouvernement fédéral. Ainsi, dans le *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, qui est administré par le commissaire à l'éthique, le titulaire d'une charge

publique comprend les personnes nommées par le gouverneur en conseil, les ministres et ceux de leurs employés qui ne sont pas des fonctionnaires, les lieutenants gouverneurs, les juges, les agents de la GRC (sauf le commissaire), et certaines autres personnes désignées. Le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, qui est administré par le Conseil du Trésor, ne s'applique pas aux titulaires de charges publiques selon la définition du *Code régissant les conflits d'intérêts*. Il s'applique aux fonctionnaires travaillant dans les ministères et organismes touchés par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, et aux personnes qui travaillent à contrat et sont considérées, en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, être des employés du gouvernement. Autrement dit, la portée de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* est très vaste, englobant quiconque peut être considéré comme un employé du gouvernement fédéral.

- ⁷ Les recommandations du Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure avaient été plus rigoureuses. Ce dernier avait suggéré que les personnes qui se livrent à des activités de lobbyisme « indirectes » telles que la recherche de correspondance, la publicité et la multidiffusion, devraient être tenues de s'enregistrer; que les organismes à but non lucratif fournissent autant de renseignements que les lobbyistes-conseils; que les frais proportionnels aux résultats soient interdits; que le directeur ait des pouvoirs d'enquête appropriés; et que les sanctions prévues soient de nature à convaincre les lobbyistes que l'observation de la Loi est un objectif souhaitable et nécessaire. Voir le *Premier rapport à la Chambre concernant les lobbyistes et l'enregistrement des lobbyistes payés, Procès-verbaux et témoignages*, 2/33. 1986-1987, 2, 21.
- ⁸ Public Affairs International (PAI), l'un des principaux cabinets de lobbyistes, avait laissé entendre que les connaissances du lobbyiste sont éventuellement mises à contribution de trois façons différentes : par la défense des intérêts du client auprès du gouvernement, par la fourniture d'un service de rapprochement, ou encore par la « cartographie » du processus de décision. La représentation est la plus connue de ces activités et elle consiste à expliquer les besoins et opinions de certains groupes ou intérêts aux fonctionnaires, aux élus, et parfois au grand public. Le service de rapprochement permet aux clients d'avoir des contacts avec des fonctionnaires appropriés et d'obtenir des conseils sur la meilleure façon de faire valoir leurs arguments. Les services de rapprochement permettent aux clients d'élaborer une stratégie d'exécution qui englobe l'ensemble du processus décisionnel, les conseils à fournir étant définis en fonction de la mesure dans laquelle l'établissement connaît la structure et le personnel des organismes concernés et de sa capacité de se tenir au courant de changements qui interviennent au niveau du processus décisionnel et des procédures réglementaires. PAI et d'autres lobbyistes avaient fait valoir que les services de « recherche de correspondance » et de rapprochement ne devraient pas être visés par la Loi, étant donné qu'il s'agissait simplement de conseiller les clients au sujet de leurs stratégies de lobbying. Les détracteurs de cette position ont soutenu qu'en rassemblant des renseignements à l'intention de leurs clients, les lobbyistes étaient à même d'influencer les fonctionnaires.
- ⁹ Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur le projet de loi C-43, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et d'autres modifications en conséquence du Comité permanent de l'industrie*. Voir particulièrement le Fascicule 20, qui contient son rapport.
- ¹⁰ Chambre des communes. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la consommation, des affaires commerciales et de l'administration gouvernementale*. Fascicule 61, juin 1993, p. 1. Ce fascicule contenait le 9^e rapport du Comité, intitulé *Plan directeur pour assurer la transparence : Examen de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Le titre abrégé *Plan directeur pour assurer la transparence* est utilisé dans les notes ultérieures.
- ¹¹ *Plan directeur pour assurer la transparence*, p. 1.
- ¹² *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 15.
- ¹³ Ainsi, les lobbyistes-conseils et les lobbyistes salariés seraient tenus de déclarer les noms des filiales des employeurs susceptibles de bénéficier d'une activité de lobbyisme, et de fournir une description générale des activités commerciales des entreprises les utilisant (*Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 38-39).
- ¹⁴ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 34.
- ¹⁵ *Plan directeur pour assurer la transparence*, p. 1.

- ¹⁶ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 18.
- ¹⁷ *Plan directeur pour assurer la transparence*, p. 17, *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 21.
- ¹⁸ *Plan directeur pour assurer la transparence*, p. 16.
- ¹⁹ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 24.
- ²⁰ *Plan directeur pour assurer la transparence*, p. 1.
- ²¹ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 23.
- ²² *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 24.
- ²³ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 25. Ceci ne traite pas de la possibilité que des consultations puissent être provoquées par la collusion entre fonctionnaires et lobbyistes.
- ²⁴ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 19.
- ²⁵ *Plan directeur pour assurer la transparence*, p. 15.
- ²⁶ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 30.
- ²⁷ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 30.
- ²⁸ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 31. Voir aussi les annexes A et B.
- ²⁹ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 34-35.
- ³⁰ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 37-38.
- ³¹ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 51.
- ³² *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 35.
- ³³ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 35-36.
- ³⁴ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 41.
- ³⁵ Même si l'ouvrage le plus connu sur cette question, celui de Stevie Cameron intitulé *On the Take : Crime, Corruption and Greed in the Mulroney Years* (Toronto : Macfarlane, Walter and Ross), a été publié en 1994, ses observations et celles d'autres journalistes avaient fait ressortir le thème de la corruption et du lobbyisme pendant de nombreux mois avant les élections de 1993. Comme John Crosbie l'a déclaré avec amertume, les organisateurs de la campagne de réélection du Parti conservateur ont eu peur en voyant les sondages et étaient convaincus que l'héritage de Brian Mulroney constituerait un handicap durant la campagne électorale et que le bilan de son gouvernement ouvrirait la voie à un échec électoral. (*No Holds Barred: My Life in Politics* [Toronto : McLelland and Stewart, 1997] p. 259-260.)
- ³⁶ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 45.
- ³⁷ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 45.
- ³⁸ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 46.
- ³⁹ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 47.
- ⁴⁰ *Plan directeur pour assurer la transparence*, p. 2, et *passim*.
- ⁴¹ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 52.
- ⁴² *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 54.
- ⁴³ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 55.
- ⁴⁴ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 55.
- ⁴⁵ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 55-56.
- ⁴⁶ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 56.
- ⁴⁷ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 56.

- ⁴⁸ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 57.
- ⁴⁹ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 59.
- ⁵⁰ Direction de l'enregistrement des lobbyistes. *Nouveaux règlements (juin 2005)* « Information générale » à l'adresse suivante : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-lobbyiste.nsf/fr/nx00105f.html> en date du 26 août 2005, p.1/2.
- ⁵¹ Règlement modifiant le Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes, *Gazette du Canada*, vol. 138, n° 51 (18 décembre 2004), p. 1/16.
- ⁵² En vertu du paragraphe 7(1) de la *LEL*, les organismes sont tenus d'enregistrer ceux de leurs employés qui consacrent une partie importante de leur temps à communiquer avec des titulaires de charges publiques concernant des lois, des politiques ou des subventions, contrats et contributions. Le seuil est franchi quand un employé consacre au moins 20 p. 100 de son temps au lobbyisme ou lorsque plusieurs employés exercent des activités qui « constitueraient au total une partie importante de celles d'un seul employé ».
- ⁵³ *Gazette du Canada* 138/ 51 p. 3/16.
- ⁵⁴ *Gazette du Canada* 138/ 51 p. 3/16.
- ⁵⁵ *LEL*, s. 10.4.
- ⁵⁶ *LEL*, s. 5(2)(h.1).
- ⁵⁷ *LEL*, s. 5 (1.1).
- ⁵⁸ Dans le préambule et les parties portant sur la divulgation.
- ⁵⁹ Par exemple, dans les dispositions clarifiant les fonctions d'enquête du directeur et de la police.
- ⁶⁰ L'intérêt considérable suscité dans les médias et les milieux politiques par la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* à l'automne de 2005 a amené le gouvernement et les partis d'opposition à proposer des modifications à la Loi au moment où les parties II et III de cette étude étaient rédigées. Quelques modifications administratives ont également été proposées. Comme l'ébauche de cette étude devait être présentée début octobre et qu'il n'était pas possible d'y apporter de révisions importantes après cette date, l'auteur a décidé de ne pas se pencher sur les événements intervenus après le 1^{er} novembre 2005.
- ⁶¹ Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, *Audiences publiques*, vol. 110, p. 20193.
- ⁶² Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, *Audiences publiques*, vol. 96, p. 17136.
- ⁶³ Pour vérifier cette affirmation, le registre a été consulté à la mi-octobre 2005 pour voir si cinq des grandes universités du pays étaient enregistrées. Une seule avait enregistré son président et ses principaux dirigeants dont une partie importante des fonctions consiste à communiquer avec le gouvernement fédéral. Seulement trois organisations nationales de protection de l'environnement semblent s'être enregistrées. Il est plus difficile de vérifier l'enregistrement d'entreprises.
- ⁶⁴ « Dingwall at centre of probe into lobby payments », *Globe and Mail*, 25 sept. 2005, A1 et A9.
- ⁶⁵ KPMG Consulting. *Étude sur l'observation de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Rapport final*. (Préparée pour le Bureau du conseiller en éthique, Ottawa, le 14 septembre 2001) p. 1.
- ⁶⁶ KPMG, *Étude sur l'observation*, p. 1.
- ⁶⁷ On trouvera une discussion utile de la question des honoraires conditionnels dans la livraison du 5 octobre 2005 de *The Lobby Monitor*, vol. 16, n° 19.
- ⁶⁸ Ces questions sont examinées dans Paul Pross et Kernaghan R. Webb, *Embedded Regulation: Advocacy and the Federal Regulation of Public Interest Groups*, dans Kathy L. Brock (sous la dir. de). *Delicate Dances: Public Policy and the Nonprofit Sector* (Kingston, Ont. Queen's University. School of Policy Studies. Public Policy and the Third Sector Series. 2003).

- ⁶⁹ Al. 7(1*b*). La règle des 20 p. 100 est explicitée dans un bulletin d'interprétation du BDL intitulé *Une partie importante des fonctions*.
- ⁷⁰ Communications personnelles, 4 octobre 2005. Je remercie les fonctionnaires de Travaux publics Canada qui m'ont donné un résumé des mesures que prend le ministère pour éduquer son personnel sur les questions de lobbyisme.
- ⁷¹ Vérificateur général du Canada, *Rapport* (Ottawa, novembre 2003), ch. 2 : La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement, par. 2.82.
- ⁷² Les références au site Web ne tiennent pas compte des changements qui ont pu y être apportés depuis le 1^{er} novembre 2005.
- ⁷³ On dit simplement sur le site Web (<http://contratscanada.gc.ca/fr/busin-f.htm>) que l'attribution des marchés doit « respecter les critères de l'examen public, favoriser l'accès, encourager la concurrence et assurer l'équité », et la seule référence au lobbyisme dans l'énoncé de politique du Conseil du Trésor sur l'attribution des marchés concerne l'interdiction des honoraires conditionnels.
- ⁷⁴ Courriel de M. Murphy à P. Pross, 7 octobre 2005.
- ⁷⁵ Les premiers rapports annuels du directeur soulignent un nombre considérable de demandes de renseignements par téléphone sur le mécanisme d'enregistrement et sur les exigences de la Loi.
- ⁷⁶ Voir Direction de l'enregistrement des lobbyistes, *Rapport annuel de 1995-1996*, ch. 5.
- ⁷⁷ *The Lobby Monitor* du 29 mars 2005 indiquait par exemple que l'Institut de relations gouvernementales du Canada, qui représente la communauté professionnelle des lobbyistes, insistait pour obtenir plus d'interprétations, notamment au sujet des nouvelles exigences de divulgation concernant les emplois antérieurs dans le secteur public et la théorie plus stricte des communications avec les titulaires de charges publiques. Cette théorie plus stricte a eu un impact sur les activités de « cartographie des processus de décision » qui, selon un lobbyiste, constituent « le gros » du lobbyisme pratiqué à Ottawa. Il est fréquent qu'un lobbyiste sollicitant des renseignements sur des politiques ou des contrats insère dans sa requête des questions visant à obtenir des indices sur l'orientation future des politiques (Que pense le gouvernement de . . . ? ou Le gouvernement a-t-il pensé à . . . ?). Lorsque la requête porte sur des questions très délicates, le lobbyiste prudent s'enregistrera d'office. Toutefois, tous ne le font pas et il est certain qu'il faudra finalement de nouveaux bulletins d'interprétation sur ces questions. Le 18 octobre 2005, les bulletins figurant sur le site Web de la LEL portaient sur le sens d'expressions telles que « une partie importante des fonctions » des lobbyistes salariés, « communiquer avec un titulaire de charge publique », et la divulgation des emplois antérieurs dans le secteur public. Il y avait aussi des avis consultatifs pour les personnes s'intéressant au rôle des membres du conseil d'administration et aux exigences d'enregistrement des membres du monde universitaire.
- ⁷⁸ Communication personnelle de M. Nelson, directeur des lobbyistes, à P. Pross, 1^{er} novembre 2005.
- ⁷⁹ Bien que cette description soit hypothétique, Beryl Wajzman a précisément décrit une telle situation dans son témoignage devant la Commission. Voir Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, *Audiences publiques*, vol. 119 (13 mai 2005).
- ⁸⁰ Démocratie en surveillance, Federal lobbying law still has loopholes and the enforcer of the *Lobbyists Code of Conduct* still lacks needed independence and resources, lettre de Duff Conacher au *Hill Times*, 4 juillet 2005. Voir aussi : <http://www.dwatch.ca/camp/OpEdJul0405.html>.
- ⁸¹ John Chenier, éditeur de *The Lobby Monitor*, a indiqué dans son témoignage devant le Comité permanent de la Chambre des communes de l'industrie, des sciences et de la technologie, que l'on commence à voir dans les lois des États américains « un élément d'identification des dépenses consacrées aux campagnes de lobbyisme de façon à pouvoir se faire une idée de l'intensité des campagnes et des personnes y participant » (*Procès-verbal et témoignages*, 24 avril 2005). *The Lobby Monitor* publie souvent des informations sur le lobbyisme aux États-Unis. On trouvait dans sa livraison d'octobre 2003 un commentaire sur une étude du Annenburg Public Policy Center de l'université de Pennsylvanie consacrée au lobbyisme. On y indiquait que les lobbies avaient consacré 105 millions de dollars en 2001 et 2002

dans la seule région de Washington, D.C., pour faire de la publicité sur des questions dont le président et le Congrès étaient saisis. Onze organisations étaient à l'origine de 40 p. 100 de cette somme. En plus d'attirer l'attention sur les organisations dépensant beaucoup, les auteurs de l'étude ont trouvé une corrélation entre les grosses dépenses publicitaires et le succès en matière de politiques. Ils disent que « les organisations qui dépensent régulièrement de grosses sommes pour influencer les politiques publiques causent peut-être plus d'inquiétude que celles qui dépensent à l'occasion une grosse somme, parce que cela pourrait indiquer qu'une petite frange du public exerce continuellement plus d'influence sur les politiques publiques », *The Lobby Monitor* 15 (29 octobre 2003) 1, p. 6 et 7.

⁸² Cette question, comme l'argument voulant que les groupes d'intérêt public fassent l'objet de discrimination dans la *LEL*, repose sur une préoccupation qu'ils expriment depuis plusieurs années. Il s'agit du fait que les entreprises commerciales peuvent traiter leurs dépenses de lobbying comme des dépenses commerciales légitimes. Comme ces dépenses réduisent leurs impôts, le public finit par payer indirectement une partie de leur lobbying auprès du gouvernement, ce que les groupes d'intérêt public trouvent choquant pour plusieurs raisons. Premièrement, ces groupes sont obligés de déclarer les sommes qu'ils reçoivent du gouvernement. Deuxièmement, les organismes de bienfaisance — qui constituent une grande proportion des groupes d'intérêt public actifs au Canada — sont soumis à une réglementation rigoureuse de leurs dépenses de lobbying. Quelle que soit la valeur de sa cause, aucun organisme de bienfaisance n'est autorisé à consacrer plus de 10 p. 100 de son revenu annuel au lobbying. En outre, des règlements encore plus rigoureux interdisent les activités politiques partisans et certaines formes de promotion des politiques publiques. Troisièmement, la capacité de collecte de fonds des entreprises est largement supérieure à celle des groupes d'intérêt public. Bon nombre de ces groupes se sont enregistrés comme organisme de bienfaisance à cause de l'avantage fiscal qui est offert à leurs donateurs. Ceux qui ont choisi de rester des organismes à but non lucratif pour éviter les restrictions imposées aux organismes de bienfaisance constatent que leur appui financier émanant du public est très limité. En bref, aucun groupe n'a les ressources nécessaires pour contester le lobbying des entreprises sur un quelconque pied d'égalité ou, dans bien des cas, n'est autorisé à le faire.

⁸³ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 19.

⁸⁴ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 20, 18.

⁸⁵ Lettre adressée par Diane Champagne-Paul, directrice des lobbyistes, à Richard Dupuis, greffier du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 30 avril 2001.

⁸⁶ Communication personnelle de Michael Nelson, directeur des lobbyistes, avec P. Pross, 1^{er} novembre 2005.

⁸⁷ Les tentatives faites pour entrer en contact avec Mme Champagne-Paul n'ont pas abouti.

⁸⁸ Entrevue, 21 septembre 2005.

⁸⁹ Lois et règlements codifiés, 1976-1977, ch. 34.

⁹⁰ Entrevues les 20 et 21 septembre 2005.

⁹¹ « Dingwall at centre of probe into lobby payments », *Globe and Mail*, 25 sept. 2005, A1 et A9.

⁹² <http://strategis.ic.gc.ca/lobby>.

⁹³ La Société canadienne des directeurs d'association s'est intéressée par le passé à différentes questions touchant le lobbying, ayant souvent fait des observations sur la question dans son journal et publié l'ouvrage *A Guide to Government Relations for Directors of Not-for-Profit Organizations* par Huw Williams et Lou Riccoboni, qui comporte une section sur la *LEL*.

⁹⁴ En fait, la Direction a commencé à faire ce genre de choses à l'échelle nationale. Pierre Ricard-Desjardins, sous-directeur du BDL, a récemment présenté un exposé sur la Loi modifiée sur l'enregistrement des lobbyistes lors d'une conférence, tenue à Ottawa, intitulée « Risky Business », le 15 septembre 2005. Toutefois, il faut surtout que l'information soit diffusée à une plus grande échelle, c'est-à-dire au-delà de la Capitale.

⁹⁵ La Cour suprême du Canada a rendu ses deux premiers arrêts sur l'article 246 le 19 octobre 2005 (*Canada Trustco Mortgage Co. c. Canada*, 2005 CSC 54; *Mathew c. Canada*, 2005 CSC 55).

⁹⁶ Lois et règlements codifiés, 2000, ch. 9.

⁹⁷ De tels sites Web ne seraient pas seulement utiles aux organismes de surveillance du lobbyisme, ils deviendraient des sources d'informations précieuses pour les personnes, au gouvernement et à l'extérieur, s'intéressant aux questions traitées durant ces conférences.

⁹⁸ *Sous-comité sur le projet de loi C-43*, p. 24.

⁹⁹ Vérificateur général, *Rapport*, 2003, par. 2.76.

