



Commissariat au lobbying  
du Canada

Office of the Commissioner  
of Lobbying of Canada

# Rapport d'enquête

Les activités de lobbying de  
Julie Couillard

Octobre 2012

Il est possible, sur demande, d'obtenir cette publication sur supports accessibles.

Pour recevoir un exemplaire imprimé de cette publication, veuillez vous adresser au :  
Commissariat au lobbying du Canada  
255, rue Albert  
10<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario) K1A 0R5

Tél. : 613-957-2760  
Télec. : 613-957-3078

Courriel : **QuestionsLobbying@ocl-cal.gc.ca**

Cette publication est également disponible électroniquement sur le Web, en versions HTML et PDF, à l'adresse suivante : [www.cal-ocl.gc.ca](http://www.cal-ocl.gc.ca).

Autorisation de reproduire

À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission du Commissariat au lobbying du Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que le Commissariat au lobbying du Canada soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec le Commissariat au lobbying du Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, veuillez faire parvenir un courriel à :  
[QuestionsLobbying@ocl-cal.gc.ca](mailto:QuestionsLobbying@ocl-cal.gc.ca)

Catalogue n<sup>o</sup> Lo5-3/10-2012F-PDF  
ISBN 978-1-100-99626-4

Also available in English under the title  
*Report on Investigation – The Lobbying Activities of Julie Couillard.*

Commissaire au lobbying



Commissioner of Lobbying

Ottawa, Canada K1A 0R5

L'honorable Noël A. Kinsella  
Président du Sénat  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 10.5 de la *Loi sur le lobbying*, j'ai l'honneur de vous présenter un rapport d'enquête portant sur les activités de lobbying de Julie Couillard aux fins de son dépôt au Sénat. L'enquête a été réalisée conformément à l'article 10.4 de la Loi.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'K' and 'S' followed by a horizontal line.

Karen E. Shepherd



Commissaire au lobbying



Commissioner of Lobbying

Ottawa, Canada K1A 0R5

L'honorable Andrew Scheer, député  
Président de la Chambre des communes  
Pièce 316-N, Édifice du Centre  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 10.5 de la *Loi sur le lobbying*, j'ai l'honneur de vous présenter un rapport d'enquête portant sur les activités de lobbying de Julie Couillard aux fins de son dépôt à la Chambre des communes. L'enquête a été réalisée conformément à l'article 10.4 de la Loi.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'K' followed by a horizontal line.

Karen E. Shepherd



# Table des matières

COMMENTAIRES DE LA COMMISSAIRE .....	1
ENJEU.....	1
ENQUÊTE.....	1
CONCLUSIONS.....	2
LE CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES .....	3
ENQUÊTES SUR DES ALLÉGATIONS D'INFRACTIONS AU CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES.....	5
CONTEXTE .....	6
HISTORIQUE DU CAS AVANT L'ENQUÊTE EN LIEN AVEC LE CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES .....	6
L'ENQUÊTE EN LIEN AVEC LE CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES.....	7
LE SUJET .....	8
LE CLIENT.....	8
PROCESSUS .....	9
ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES .....	9
CONSTATATIONS.....	11
RAPPORT DE LA DIRECTION DES ENQUÊTES .....	11
ENREGISTREMENT .....	14
LE POINT DE VUE DE M <sup>ME</sup> COUILLARD ET MON AVIS SUR CELUI-CI .....	15
CONCLUSIONS .....	22
1. SI M <sup>ME</sup> COUILLARD S'EST LIVRÉE À DES ACTIVITÉS POUR LESQUELLES ELLE ÉTAIT TENUE DE S'ENREGISTRER EN VERTU DE LA LOI SUR L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES .....	22
2. SI M <sup>ME</sup> COUILLARD L'A FAIT CONTRE RÉMUNÉRATION .....	23
3. SI M <sup>ME</sup> COUILLARD A ENFREINT LE PRINCIPE DU PROFESSIONNALISME .....	23
4. SI M <sup>ME</sup> COUILLARD A ENFREINT LA RÈGLE 2 DU CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES .....	24
5. SI M <sup>ME</sup> COUILLARD A ENFREINT LA RÈGLE 3 DU CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES.....	24
ANNEXE A – CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES .....	25
PRÉAMBULE .....	25
PRINCIPES.....	26
RÈGLES .....	26

---



## Commentaires de la commissaire

En ma qualité de commissaire au lobbying, j'ai la responsabilité d'enquêter sur les allégations d'activités non conformes aux lois et aux règles régissant les activités de lobbying auprès du gouvernement fédéral. Ce cas a d'abord été porté à l'attention de mon prédécesseur, le directeur des lobbyistes. Après avoir été nommée au poste de commissaire, j'ai décidé de poursuivre l'examen administratif. Au terme de celui-ci, j'ai ouvert une enquête en vertu du paragraphe 10.4 (1) de la *Loi sur le lobbying*.

### Enjeu

Les lobbyistes doivent respecter certaines obligations juridiques et professionnelles lorsqu'ils travaillent pour le compte de leurs clients ou de leurs employeurs. Une personne est tenue de fournir une déclaration à la commissaire afin de s'identifier comme lobbyiste-conseil si, moyennant paiement, elle s'engage à ménager des entrevues (organiser des réunions) ou à communiquer avec des titulaires d'une charge publique au sujet des mesures suivantes : l'élaboration d'une proposition législative; le dépôt, l'adoption, le rejet ou la modification d'un projet de loi ou d'une résolution; la prise ou la modification d'un règlement; l'élaboration ou la modification d'une politique ou d'un programme; l'octroi d'une subvention, d'une contribution ou d'un autre avantage financier; ou l'octroi d'un contrat.

En juin 2008, il a été allégué que M<sup>me</sup> Julie Couillard, agente immobilière affiliée au Groupe Immobilier Kevlar inc., une entreprise montréalaise de développement immobilier, s'était livrée à des activités de lobbying pendant la période de mars 2007 à juin 2008 où elle n'était pas enregistrée comme lobbyiste sous la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*<sup>1</sup>.

### Enquête

Un examen administratif concernant des allégations relatives à l'ancienne *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et au *Code de déontologie des lobbyistes* a été déclenché en juin 2008 par mon prédécesseur, le directeur des lobbyistes. En juillet 2008, à l'entrée en vigueur de la *Loi sur le lobbying*, j'ai pris la responsabilité des dossiers ouverts par le directeur des lobbyistes.

Le paragraphe 10.4 (8) de la *Loi sur le lobbying* exige que je suspende mon enquête si je découvre que l'objet de celle-ci est le même que celui d'une enquête menée par une autre organisation. La Direction des enquêtes du Commissariat au lobbying a communiqué

---

<sup>1</sup> La *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, en vigueur pendant la période visée par ce rapport, a été modifiée et renommée *Loi sur le lobbying* par la *Loi fédérale sur la responsabilité*, L.C. 2006, ch. 9. Ces modifications législatives sont entrées en vigueur le 2 juillet 2008.

avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC) en juillet 2008 afin de déterminer si le Commissariat pouvait poursuivre ou non l'examen administratif.

En août 2008, la GRC m'a demandé de suspendre l'examen du dossier jusqu'à nouvel ordre. J'ai donc interrompu mon examen administratif. Le 26 octobre 2010, la Direction des enquêtes a été informée par la GRC qu'aucune accusation ne serait portée contre M<sup>me</sup> Couillard en vertu de la *Loi sur le lobbying*.

La Direction des enquêtes a repris l'examen administratif et, en février 2011, j'ai jugé que j'avais des motifs raisonnables d'ouvrir une enquête au sujet d'allégations d'infractions au *Code de déontologie des lobbyistes*. Au terme de l'enquête concernant les activités de M<sup>me</sup> Couillard, je lui ai donné l'occasion de présenter son point de vue. Après avoir pris en considération ses observations, j'ai préparé le présent rapport au Parlement.

## **Conclusions**

Dans le présent rapport, je conclus que M<sup>me</sup> Couillard a communiqué, moyennant paiement, avec un titulaire d'une charge publique au sujet d'une mesure nécessitant son enregistrement à titre de lobbyiste-conseil selon la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, ce qu'elle a omis de faire. Par conséquent, je conclus qu'elle a enfreint le *Code de déontologie des lobbyistes*, plus particulièrement le principe du professionnalisme, la Règle 2 (Renseignements exacts) et la Règle 3 (Divulcation des obligations).

## ***Le Code de déontologie des lobbyistes***

Les activités de lobbying sont légitimes. Lorsqu'elles sont menées de manière éthique et transparente, conformément aux normes de conduite les plus rigoureuses, elles peuvent constituer un mode de dialogue utile entre le gouvernement et les Canadiens.

Le *Code de déontologie des lobbyistes* est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1997 pour compléter l'ancienne *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Il a été instauré afin de donner aux Canadiens l'assurance que les activités de lobbying auprès des titulaires d'une charge publique fédérale sont menées de manière à préserver leur confiance à l'égard de l'intégrité, de l'objectivité et de l'impartialité des décisions prises par le gouvernement. Les personnes se livrant à des activités nécessitant un enregistrement en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, et maintenant en vertu de la *Loi sur le lobbying*, doivent également se conformer au *Code de déontologie des lobbyistes*. Le *Code de déontologie des lobbyistes* n'a pas changé depuis l'entrée en vigueur de ce dernier.

Au cours de la période visée par ce rapport, soit de mars 2007 à juin 2008, les personnes rémunérées pour communiquer avec des titulaires d'une charge publique fédérale au sujet des mesures énoncées dans la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, ou pour ménager des entrevues avec des titulaires d'une charge publique fédérale, étaient tenues de déclarer leurs activités dans le Registre des lobbyistes. Les mêmes exigences sont en place aujourd'hui dans la *Loi sur le lobbying*. La définition de « titulaire d'une charge publique » dans la Loi est large et s'applique à pratiquement toutes les personnes occupant un poste au gouvernement du Canada, y compris les sénateurs, les députés et leur personnel; les employés des ministères et organismes fédéraux; et les membres des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada.

Le *Code de déontologie des lobbyistes* établit des normes de conduite obligatoires pour les personnes qui se livrent à des activités nécessitant une déclaration en vertu de la Loi. Comme la plupart des codes professionnels, le *Code de déontologie des lobbyistes* commence par un préambule qui en précise l'objet et le met en contexte. Ensuite, un ensemble de principes présente, de façon positive, les buts et objectifs à atteindre par les lobbyistes, sans toutefois définir de normes précises. Ces principes d'intégrité et d'honnêteté, de franchise et de professionnalisme constituent des orientations générales pour la profession.

Ces principes sont suivis d'une série de huit règles établissant des obligations et des exigences précises pour les lobbyistes. Ces règles se divisent en trois catégories : transparence, confidentialité et conflits d'intérêts. Aux termes des règles sur la transparence, les lobbyistes sont tenus de fournir des renseignements exacts aux titulaires d'une charge publique, et de révéler l'identité des personnes ou des organisations qu'ils représentent ainsi que l'objet de leur représentation. Ils doivent également divulguer à leurs clients, employeurs ou organisations les obligations auxquelles ils sont assujettis en vertu de la *Loi sur le lobbying* et du *Code de déontologie des lobbyistes*. Selon les règles sur la confidentialité, les lobbyistes ne doivent pas divulguer de renseignements

confidentiels ni se servir de renseignements d'initiés au désavantage de leurs clients, de leurs employeurs ou de leurs organisations. Enfin, aux termes des règles sur les conflits d'intérêts, il est interdit aux lobbyistes de représenter des intérêts conflictuels ou concurrentiels sans le consentement des parties intéressées, ou de placer des titulaires d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts en proposant ou en prenant toute action qui constituerait une influence répréhensible sur ces derniers.

## **Enquêtes sur des allégations d'infractions au *Code de déontologie des lobbyistes***

Les lobbyistes sont tenus par la Loi de se conformer au *Code de déontologie des lobbyistes*. Aux termes de la *Loi sur le lobbying*, la commissaire doit faire enquête lorsqu'elle a des raisons de croire qu'une enquête est nécessaire au contrôle d'application de la Loi ou du Code, selon le cas.

Les infractions au *Code de déontologie des lobbyistes* n'entraînent pas de sanctions pénales, c'est-à-dire des amendes ou des peines d'emprisonnement, mais la commissaire est tenue de déposer un rapport d'enquête, qui comprend ses constatations, ses conclusions et les motifs de ses conclusions, devant les deux chambres du Parlement. Il n'y a pas de délai de prescription pour mener des enquêtes sur les allégations d'infractions au *Code de déontologie des lobbyistes*.

Le présent rapport d'enquête concerne les activités de M<sup>me</sup> Julie Couillard qui, selon la conclusion à laquelle je suis arrivée, aurait dû déclarer ses activités conformément à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et était par conséquent assujettie au *Code de déontologie des lobbyistes*.

## Contexte

### **Historique du cas avant l'enquête en lien avec le *Code de déontologie des lobbyistes***

Au printemps de 2008, M<sup>me</sup> Couillard a fait l'objet d'une couverture médiatique relativement à un incident mettant en jeu l'honorable Maxime Bernier, à cette époque ministre des Affaires étrangères.

En juin 2008, il a été allégué dans les médias que M<sup>me</sup> Couillard avait tenté d'influencer le Ministre Bernier et M. Bernard Côté, ancien conseiller en politiques de l'honorable Michael Fortier, lequel occupait à ce moment-là le poste de ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

Les médias ont rapporté que le Groupe Immobilier Kevlar inc. (Kevlar), fournisseur de services pour des projets immobiliers industriels, résidentiels et commerciaux de grande envergure, tentait d'obtenir auprès du gouvernement fédéral un contrat pour un projet de développement de 200 000 pieds carrés dans le quartier Saint-Roch à Québec. Au même moment, l'administration municipale de la ville encourageait le gouvernement fédéral à inclure le secteur d'Estimauville, où la municipalité possédait un terrain vague, élargissant ainsi l'emplacement ciblé initialement. Les médias ont révélé que M<sup>me</sup> Couillard était une agente immobilière accréditée et que ses services avaient été retenus pour obtenir l'octroi par le gouvernement fédéral du contrat pour ce projet de développement à Kevlar, qui possédait un terrain à Québec dans le quartier Saint-Roch.

Dans un communiqué publié le 27 mai 2008, M. René Bellerive, président de Kevlar, a déclaré que M<sup>me</sup> Couillard n'était pas une employée de Kevlar et il a indiqué qu'il avait assisté M<sup>me</sup> Couillard en tant que courtier immobilier. Il a précisé qu'en vertu de la *Loi sur le courtage immobilier* du Québec, un agent doit être affilié à un courtier immobilier pour conclure des transactions immobilières. Le courtier immobilier a la responsabilité de vérifier si les transactions conclues ont été effectuées conformément aux règles régissant les transactions immobilières.

En outre, un article paru le 11 juin 2008 dans le quotidien montréalais *La Presse* a formulé les allégations suivantes :

*M<sup>me</sup> Couillard fait pression sur M. Bernier pour qu'il influence le gouvernement en faveur de la proposition de Kevlar. Elle lui fait valoir qu'elle pourrait empocher une somme d'argent intéressante si la proposition de Kevlar était retenue. À ces pressions, M. Bernier oppose une fin de non-recevoir catégorique, selon d'anciens proches collaborateurs qui se sont confiés à La Presse sous le couvert de l'anonymat.*

Cet article de *La Presse* a également rapporté que M<sup>me</sup> Couillard s'était affiliée à Kevlar à titre d'agente immobilière le 7 avril 2007.

Le 11 juin 2008, l'ancien directeur des lobbyistes a lancé un examen administratif au sujet des activités de M<sup>me</sup> Couillard. Lorsque le Commissariat au lobbying a été créé en juillet 2008, j'ai continué cet examen administratif.

Le paragraphe 10.4 (8) de la *Loi sur le lobbying* exige que je suspende mon enquête si l'objet de celle-ci est le même que celui d'une enquête menée par une autre organisation. Relativement à l'affaire en cause, j'ai demandé à la Direction des enquêtes de communiquer avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC) pour déterminer si celle-ci enquêtait sur les activités de M<sup>me</sup> Couillard. Le 19 août 2008, la GRC m'a demandé de suspendre mon examen du dossier jusqu'à nouvel ordre.

Le 26 octobre 2010, la GRC a avisé la Direction des enquêtes qu'aucune accusation ne serait portée contre M<sup>me</sup> Couillard au titre de la *Loi sur le lobbying*. La Direction des enquêtes a repris son examen administratif et, le 18 février 2011, j'ai déterminé que j'avais des motifs suffisants d'ouvrir une enquête en lien avec le *Code de déontologie des lobbyistes*.

## **L'enquête en lien avec le *Code de déontologie des lobbyistes***

L'enquête en lien avec le *Code de déontologie des lobbyistes* au sujet de M<sup>me</sup> Couillard a porté sur ses activités pour le compte de Kevlar au cours de la période de l'engagement de son entreprise, ITEK Solutions globales inc. (ITEK) par Kevlar. ITEK a été immatriculée au Registre des entreprises du Québec par M<sup>me</sup> Couillard le 23 février 2005. Divers documents obtenus par la Direction des enquêtes ont été examinés dans le cadre de l'enquête, notamment un contrat entre M<sup>me</sup> Couillard et Kevlar, un contrat entre ITEK et Kevlar, des factures pour services rendus, de la correspondance avec des titulaires d'une charge publique, ainsi que des entrevues avec M<sup>me</sup> Couillard, des titulaires d'une charge publique fédérale et des représentants de Kevlar, l'entreprise qui était cliente d'ITEK et de M<sup>me</sup> Couillard.

## **Le sujet**

Au cours de la période visée par l'enquête, soit du 22 mars 2007 au 25 juin 2008, Julie Couillard possédait un permis d'agente immobilière émis par l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec.

M<sup>me</sup> Couillard a également constitué une société au Québec à des fins professionnelles, ITEK Solutions globales inc., qu'elle a immatriculée le 23 février 2005 au Registre des entreprises du Québec, où elle s'est désignée comme présidente, secrétaire, trésorière et seule actionnaire de la société. Tout au long de cette enquête, la société était immatriculée. Le nom anglais de la société est ITEK Global Solutions inc. (ITEK). Selon ce qui est déclaré au Registre, le secteur d'activité de l'entreprise est l'intégration de systèmes de sécurité de haute technologie.

## **Le client**

### **Groupe Kevlar inc./Investissements immobiliers Kevlar inc.**

Le Groupe Kevlar inc. est une entreprise immatriculée au Registre des entreprises du Québec fournissant depuis 1996 ses services pour la réalisation de projets immobiliers industriels, commerciaux et résidentiels de grande envergure. Kevlar a investi des centaines de millions de dollars dans plusieurs importants projets de construction, de rénovation et d'acquisition à Montréal et à Québec au cours des 10 dernières années. L'entreprise a son siège social à Montréal et possède également un bureau à Québec. M. René Bellerive est le président fondateur de Kevlar.

Investissements immobiliers Kevlar inc. est une société d'investissement immobilier immatriculée au Registre des entreprises du Québec, dont le Groupe Kevlar inc. est le premier actionnaire. M. René Bellerive en est le président, et M. Philippe Morin en est le coprésident. Il existe également une société constituée sous le régime fédéral connue sous le nom d'Investissements immobiliers Kevlar inc. (Kevlar Real Estate Investments Inc.) avec le même siège social.

Le nom « Kevlar » sera utilisé dans le présent rapport pour faire référence à l'entreprise qui a conclu des ententes avec ITEK et M<sup>me</sup> Couillard.

## Processus

L'enquête en lien avec le *Code de déontologie des lobbyistes* au sujet de M<sup>me</sup> Couillard a porté sur ses activités pour le compte de Kevlar au cours de la période de mars 2007 à juin 2008. L'enquête a comporté un examen des éléments suivants :

- la documentation obtenue par le Commissariat au lobbying, y compris le mandat de consultation entre Kevlar et ITEK, l'entente de commission entre Kevlar et M<sup>me</sup> Couillard, des copies de la correspondance et de l'information concernant les paiements pour les services rendus par M<sup>me</sup> Couillard, et l'autobiographie de M<sup>me</sup> Couillard, intitulée *Julie Couillard, Mon histoire*, Les Éditions de l'Homme, 2008;
- des entrevues et de la correspondance avec des titulaires d'une charge publique fédérale;
- des entrevues et de la correspondance avec les clients de M<sup>me</sup> Couillard;
- une entrevue avec M<sup>me</sup> Couillard.

Au terme de l'enquête, un exemplaire du rapport de la Direction des enquêtes a été envoyé à M<sup>me</sup> Couillard pour lui donner l'occasion de présenter son point de vue, ce qu'elle a fait dans une lettre de son avocat, M. Denis Lapierre de Lalonde Geraghty Riendeau Lapierre, reçue le 4 mai 2012.

Le rapport de la Direction des enquêtes et le point de vue de M<sup>me</sup> Couillard ont été pris en considération et ont servi de base à mon rapport d'enquête.

## Enregistrement des lobbyistes

### Déclaration obligatoire (lobbyistes-conseils)

Le paragraphe 5(1) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, en vigueur pendant la période visée par ce rapport, énonce l'obligation pour les lobbyistes-conseils de déclarer leurs activités de lobbying :

5. (1) Est tenue de fournir au directeur, en la forme réglementaire, une déclaration contenant les renseignements prévus au paragraphe (2) toute personne (ci-après « lobbyiste-conseil ») qui, moyennant paiement, s'engage, auprès d'un client, d'une personne physique ou morale ou d'une organisation :

a) à communiquer avec le titulaire d'une charge publique au sujet des mesures suivantes :

- (i) l'élaboration de propositions législatives par le gouvernement fédéral ou par un sénateur ou un député,

- (ii) le dépôt d'un projet de loi ou d'une résolution devant une chambre du Parlement, ou sa modification, son adoption ou son rejet par celle-ci,
- (iii) la prise ou la modification de tout règlement au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les textes réglementaires*,
- (iv) l'élaboration ou la modification d'orientation ou de programmes fédéraux,
- (v) l'octroi de subventions, de contributions ou d'autres avantages financiers par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom,
- (vi) l'octroi de tout contrat par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom;

b) à ménager pour un tiers une entrevue avec le titulaire d'une charge publique.

(1.1) Le lobbyiste-conseil fournit la déclaration :

a) dans les dix jours suivant l'engagement visé au paragraphe (1) ;

(...)

### **Éléments caractérisant les activités pour lesquelles les lobbyistes-conseils sont tenus de s'enregistrer**

Dans l'analyse visant à déterminer si des activités nécessitant une déclaration en vertu du paragraphe 5(1) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* avaient eu lieu, les deux éléments suivants ont été pris en considération :

- si la personne en cause s'était engagée à :
  - communiquer avec un titulaire d'une charge publique en ce qui a trait aux mesures énoncées à l'alinéa 5(1)a) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*;
  - ménager pour un tiers une entrevue avec un titulaire d'une charge publique;
- si, moyennant paiement, elle s'était engagée à le faire pour le compte d'une tierce personne ou organisation.

## Constatations

### Rapport de la Direction des enquêtes

La Direction des enquêtes a examiné les activités de M<sup>me</sup> Couillard afin de déterminer si celles-ci nécessitaient son enregistrement comme lobbyiste en vertu du paragraphe 5(1) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Elle a recueilli la preuve que M<sup>me</sup> Couillard s'était engagée à communiquer moyennant paiement avec un titulaire d'une charge publique en ce qui concerne l'une des mesures énoncées aux sous-alinéas 5(1)a)(i) à (vi) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. La preuve appuyant les constatations suivantes a été obtenue auprès de diverses sources, y compris auprès de titulaires d'une charge publique, de M<sup>me</sup> Couillard et de son client.

#### Groupe Immobilier Kevlar inc. /Investissements immobiliers Kevlar inc.

La Direction des enquêtes a déterminé qu'au cours de la période allant du 22 mars 2007 au 25 juin 2008, Kevlar avait conclu deux accords avec M<sup>me</sup> Couillard et l'entreprise qu'elle avait constituée en société, ITEK Solutions globales inc. Le premier de ces accords était un mandat de consultation et le deuxième, une entente de commission.

#### Mandat de consultation

Le mandat de consultation liant Kevlar et IGS inc.<sup>2</sup> (enregistré sous le nom ITEK Solutions globales inc.) (ITEK) a été signé le 22 mars 2007 et portait sur la période du 22 mars 2007 au 21 août 2007. Ce contrat comportait notamment les modalités suivantes :

- ITEK devait fournir une assistance à Kevlar pour la rédaction d'une réponse à une demande de propositions de TPSGC, aux fins de négociations pour la location de bureaux dans un édifice qui serait construit sur un terrain appartenant à Kevlar à Québec dans l'éventualité où Kevlar serait le soumissionnaire retenu. Le terrain en question est situé dans un emplacement actuellement connu comme le stationnement Dorchester.
- Le mandat de consultation prévoyait que Kevlar devait recevoir des mises à jour régulières de vive voix sur l'état d'avancement de l'exécution du mandat.

---

<sup>2</sup> L'entreprise est immatriculée au Registre des entreprises du Québec au nom d'ITEK Solutions globales inc., et son nom anglais est ITEK Global Solutions Inc. Le mandat de consultation utilise l'acronyme anglais IGS inc. Ce rapport d'enquête utilise « ITEK » par souci de simplicité.

- ITEK devait toucher des honoraires de consultation mensuels de 7 500 \$ plus les taxes applicables, mais incluant les frais de déplacement, d'hébergement et de subsistance. Après les trois premiers mois d'honoraires de consultation, tous les honoraires payés par Kevlar en vertu du mandat de consultation devaient être considérés comme une avance sur toute commission payable à M<sup>me</sup> Couillard suivant les conditions énoncées dans l'entente de commission entre Kevlar et M<sup>me</sup> Couillard.
- ITEK devait travailler exclusivement pour Kevlar pour la durée du contrat, et ce, en ce qui concerne toutes les transactions de location immobilière dans la région de Québec.

Dans le mandat de consultation, Kevlar a reconnu l'existence d'une entente de commission pour la signature d'un contrat d'engagement irrévocable ainsi que d'un bail avec TPSGC. Kevlar et ITEK ont convenu de lier le mandat de consultation à l'entente de commission conclue entre Kevlar et M<sup>me</sup> Couillard, étant donné que M<sup>me</sup> Couillard était la principale intervenante dans le mandat de consultation et l'entente de commission avec Kevlar.

#### Entente de commission

L'entente de commission conclue entre Kevlar et M<sup>me</sup> Couillard a également été signée le 22 mars 2007 et portait sur la période du 22 mars 2007 au 21 mars 2008. Les conditions de cette entente établissaient notamment ce qui suit :

- le mandat de M<sup>me</sup> Couillard, tel qu'énoncé dans le mandat de consultation, consistait à représenter Kevlar au nom d'ITEK dans le cadre de négociations avec TPSGC, en réponse à une demande de propositions pour la location de bureaux dans un édifice que Kevlar proposait de construire sur un site lui appartenant à Québec;
- le montant de la commission que Kevlar devait payer à M<sup>me</sup> Couillard ainsi que les conditions de paiement s'y rattachant, dans l'éventualité où Kevlar obtenait un engagement contractuel irrévocable de TPSGC;
- l'engagement de Kevlar à payer des honoraires de commission pour la signature d'un engagement contractuel irrévocable suivant la demande de propositions, ainsi que d'un bail pour environ 200 000 pieds carrés d'espace dans le nouvel édifice, dépendant de la durée du bail, pour les montants suivants :
  - 100 000 \$ pour un contrat et un bail de 15 ans;
  - 175 000 \$ pour un contrat et un bail de 20 ans; ou
  - 200 000 \$ pour un contrat et un bail de 25 ans.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Étant donné l'échelle progressive d'honoraires, ceux-ci peuvent être interprétés comme des honoraires conditionnels, étant donné que si une commission avait été payable, le montant aurait été déterminé en fonction de la durée du bail conclu. Avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur le lobbying* en juillet 2008, la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* n'interdisait pas les honoraires conditionnels, mais obligeait seulement les lobbyistes-conseils à indiquer que le paiement de tels honoraires était attendu

Le 14 mars 2008, Kevlar et M<sup>me</sup> Couillard ont signé un accord prolongeant jusqu'au 21 mars 2009 l'entente de commission signée le 22 mars 2007. Le 25 juin 2008, Kevlar a mis fin à son affiliation avec M<sup>me</sup> Couillard. Ceci a eu pour effet de mettre fin à l'entente de commission.

## **Paiement**

La Direction des enquêtes a obtenu de la documentation prouvant que la société de M<sup>me</sup> Couillard, ITEK, avait été payée par Kevlar pour des services rendus à celui-ci en vertu du mandat de consultation. Entre le 26 mars et le 22 août 2007, ITEK Solutions globales inc. a présenté six factures à Kevlar pour des services rendus par M<sup>me</sup> Couillard au nom d'ITEK. Chaque facture était au montant de 7 500 \$, plus taxes applicables, pour un total de 8 546,25 \$. Le total de ces six factures s'élève à 51 277,50 \$. Sur chaque facture, les services rendus sont décrits comme des honoraires de consultation pour le dossier de la demande de propositions.

La Direction des enquêtes a obtenu des preuves du paiement de ces factures. Les dossiers de Kevlar indiquent que le nom du fournisseur est IGS ITEK Global Solutions Inc. Six paiements, chacun au montant de 8 546,25 \$, ont été versés par Kevlar à ITEK entre le 28 mars et le 22 août 2007, pour un total de 51 277,50 \$. Les chèques émis par Kevlar, de même que les relevés du compte bancaire commercial de M<sup>me</sup> Couillard, confirment le dépôt des chèques à l'ordre d'ITEK pour les services rendus par M<sup>me</sup> Couillard, laquelle agissait au nom d'ITEK en vertu du mandat de consultation. Cette série de factures et de paiements est confirmée par des inscriptions au grand livre de Kevlar – états financiers.

## **Communications**

M<sup>me</sup> Couillard a avisé la Direction des enquêtes qu'elle avait communiqué avec M. Bernard Côté, ancien conseiller en politiques de l'honorable Michael Fortier, ministre de TPSGC au moment des faits. Plusieurs communications ont eu lieu entre mars 2007 et juin 2008. M. Côté était titulaire d'une charge publique au sens de la définition énoncée au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

M<sup>me</sup> Couillard a indiqué qu'elle avait communiqué avec M. Côté principalement par téléphone, et qu'elle ne se rappelait pas lui avoir envoyé de courriels. Elle a rapporté avoir engagé les communications en lien avec la demande de propositions relative à un projet de développement de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada en ce qui concerne l'intérêt de Kevlar à l'égard du projet.

M. Côté a confirmé cette information. Il a également indiqué que M<sup>me</sup> Couillard lui avait parlé des préoccupations de son client relativement à l'élargissement de la zone de sélection de la demande de propositions, et lui avait demandé s'il valait la peine pour son

---

(alinéa 5(2)g)), ce que M<sup>me</sup> Couillard n'a pas fait étant donné qu'elle ne s'est pas enregistrée comme lobbyiste.

client, Kevlar, de soumettre une proposition, parce Kevlar avait des inquiétudes relativement au contenu de la demande de propositions de TPSGC. M<sup>me</sup> Couillard a indiqué que suite à l'élargissement de la zone de sélection, Kevlar était d'avis que le nombre de soumissionnaires éventuels était trop élevé et que ses coûts de participation au processus de demande de propositions augmentaient en conséquence.

À la lumière des renseignements recueillis durant son enquête, la Direction des enquêtes a déterminé que M<sup>me</sup> Couillard était tenue de s'enregistrer comme lobbyiste-conseil en vertu du paragraphe 5(1) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. La Direction des enquêtes a déterminé que M<sup>me</sup> Couillard devait déclarer ses activités au plus tard 10 jours après la signature, le 22 mars 2007, du mandat de consultation initial et de l'entente de commission avec Kevlar. La Direction des enquêtes a appuyé ses constatations sur les deux facteurs suivants : 1) M<sup>me</sup> Couillard s'est engagée à communiquer avec un titulaire d'une charge publique en ce qui concerne l'octroi d'un contrat par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom; et 2) elle a rendu ce service à un client contre rémunération.

La Direction des enquêtes n'a trouvé aucune preuve indiquant que M<sup>me</sup> Couillard avait eu des communications avec le Ministre Bernier ou un autre titulaire d'une charge publique qui auraient requis un enregistrement en vertu de l'alinéa 5(1)a) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

La Direction des enquêtes n'a trouvé aucune preuve indiquant que M<sup>me</sup> Couillard avait ménagé ou tenté de ménager pour son client une réunion avec des titulaires d'une charge publique, ce qui aurait requis un enregistrement en vertu de l'alinéa 5(1)b) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

Après avoir terminé son enquête sur les activités de M<sup>me</sup> Couillard pour le compte de Kevlar, la Direction des enquêtes a déterminé que M<sup>me</sup> Couillard, contre rémunération, avait communiqué à plusieurs reprises avec un titulaire d'une charge publique, M. Côté, en ce qui concerne l'octroi d'un contrat par le gouvernement du Canada et, par conséquent, s'était livrée à des activités qu'elle était tenue de déclarer aux termes du sous-alinéa 5(1)a)(vi) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Le paragraphe 5(1.1) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* exige que les lobbyistes-conseils fournissent une déclaration au plus tard 10 jours suivant leur engagement auprès d'un client.

## **Enregistrement**

M<sup>me</sup> Couillard n'était pas enregistrée à titre de lobbyiste-conseil avec Kevlar comme client lorsque les activités décrites dans le présent rapport ont eu lieu.

## **Le point de vue de M<sup>me</sup> Couillard et mon avis sur celui-ci**

Le paragraphe 10.4(5) de la *Loi sur le lobbying* prévoit qu'avant de statuer qu'une personne faisant l'objet d'une enquête a enfreint le *Code de déontologie des lobbyistes*, le commissaire doit lui donner la possibilité de présenter son point de vue. Le 5 mars 2012, j'ai envoyé à M<sup>me</sup> Couillard un exemplaire du rapport de la Direction des enquêtes et lui ai demandé de présenter ses observations écrites dans les 30 jours.

La réponse de M<sup>me</sup> Couillard a été fournie par son avocat, M. Denis Lapierre du cabinet Lalonde Geraghty Riendeau Lapierre, avocats. Je l'ai reçue le 4 mai 2012.

Dans sa réponse, M<sup>me</sup> Couillard indique qu'elle ne conteste pas les faits exposés dans le rapport de la Direction des enquêtes relativement aux événements survenus de mars 2007 à juin 2008. Cependant, elle soutient qu'elle croyait ne pas être assujettie à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* parce qu'elle ne se considérait pas comme une lobbyiste et ne jugeait pas devoir se conformer au *Code de déontologie des lobbyistes*. Elle a indiqué qu'elle n'avait eu ni l'intention d'induire en erreur ses clients, le public et des titulaires d'une charge publique, ni d'agir comme lobbyiste en contravention au *Code de déontologie des lobbyistes*.

M<sup>me</sup> Couillard fait valoir plusieurs arguments à l'appui de sa position qu'elle n'a jamais été assujettie à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Elle indique qu'elle n'a jamais eu l'intention d'agir comme lobbyiste pour le compte de son client, Kevlar. Selon M<sup>me</sup> Couillard, M. Côté n'avait aucun pouvoir décisionnel en lien avec le contrat, et elle croyait que les contrats ne pouvaient être octroyés que par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Enfin, M<sup>me</sup> Couillard soutient que ses communications visaient à obtenir des renseignements concernant le processus d'appel d'offres de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada afin de savoir comment il se déroulait et s'il valait la peine pour son client, Kevlar, de soumettre une proposition. M<sup>me</sup> Couillard a indiqué qu'elle l'avait fait dans le but de vérifier l'état d'avancement du processus d'appel d'offres. M<sup>me</sup> Couillard est d'avis que son travail ne consistait pas à communiquer avec un titulaire d'une charge publique en ce qui concerne l'octroi d'un contrat, ce qui aurait été une activité de lobbying nécessitant une déclaration aux termes du sous-alinéa 5(1)a)(vi) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Elle soutient plutôt que ses communications avec M. Côté devaient être considérées comme des efforts en vue de s'assurer que la proposition de Kevlar était complète et à jour.

## Argument juridique fondé sur les deux accords

### Mandat de consultation

Dans sa réponse, M<sup>me</sup> Couillard explique ses actions en lien avec les deux accords concernant Kevlar, ITEK Solutions globales inc. (ITEK) et elle-même. Le premier des deux accords, le mandat de consultation, a été conclu entre Kevlar et ITEK Solutions globales inc. (abrégé par l'acronyme IGS inc.) le 22 mars 2007. M<sup>me</sup> Couillard fait valoir que le contrat susmentionné a été conclu entre deux sociétés ayant chacune une personnalité juridique distincte et que par conséquent, ce serait une erreur de droit de la tenir responsable des activités de la société, étant donné que les activités ont été exercées pour le compte de Kevlar par ITEK, et que les paiements ont été versés à ITEK par Kevlar pour ces services rendus. M<sup>me</sup> Couillard soutient qu'elle n'a pas touché de rémunération de Kevlar pour les services rendus au titre du mandat de consultation.

M<sup>me</sup> Couillard fait valoir que l'article 5 de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* aborde la question de l'obligation de déclaration de la manière suivante (soulignement ajouté) :

5. (1) Est tenue de fournir au directeur, en la forme réglementaire, une déclaration contenant les renseignements prévus au paragraphe (2) toute personne (ci-après « lobbyiste-conseil ») qui, moyennant paiement, s'engage, auprès d'un client, d'une personne physique ou morale ou d'une organisation :

a) à communiquer avec le titulaire d'une charge publique au sujet des mesures suivantes : [...] (sous-alinéas 5(1)a)(i) à (vi))

M<sup>me</sup> Couillard indique que les tâches prévues au mandat de consultation, en particulier, aider Kevlar à la rédaction d'une réponse à la demande de propositions de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada aux fins de négociations pour la location de bureaux, ne constituaient pas un mandat d'exercer des activités de lobbying. Elle soutient que cet accord ne lui donnait pas le mandat de faire du lobbying pour le compte de Kevlar relativement à l'octroi d'un contrat par le gouvernement du Canada, soit une mesure nécessitant une déclaration en vertu du sous-alinéa 5(1)a)(vi) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

M<sup>me</sup> Couillard fait valoir qu'aux termes du mandat de consultation, ITEK, et non elle-même, devait « aider [...] Kevlar à la rédaction de la demande de proposition dans le cadre de la négociation de la location d'espaces à bureaux avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour un futur immeuble à être construit sur son terrain situé dans la ville de Québec ». Ce mandat de consultation était rémunéré sur une base mensuelle. M<sup>me</sup> Couillard indique que le mandat de consultation consistait à rédiger une demande de propositions et à assurer la « liaison entre Kevlar et le gouvernement fédéral ». M<sup>me</sup> Couillard soutient qu'elle ne peut pas être tenue personnellement responsable des actions d'ITEK Solutions globales inc., une société avec une personnalité juridique distincte. Elle soutient également que le mandat de consultation ne constituait

pas une activité de lobbying en lien avec l'octroi d'un contrat, une mesure nécessitant une déclaration en vertu du sous-alinéa 5(1)a)(vi) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

### Entente de commission

Le deuxième contrat, l'entente de commission, a été conclu entre Kevlar et M<sup>me</sup> Couillard personnellement. M<sup>me</sup> Couillard décrit l'entente de commission comme « [...] un mandat d'agent d'immeuble, visant à représenter un client dans le cadre de la négociation de la location d'espaces à bureaux avec Travaux publics. » Elle soutient que le mandat, qui prévoyait notamment des négociations pour la location de bureaux, renvoyait à un événement futur puisque la décision d'établir l'immeuble fédéral sur le terrain de Kevlar et de lui en confier la gestion n'a pas été prise, ce qui indique qu'aucun travail n'a été exercé par M<sup>me</sup> Couillard à l'égard de ce mandat. En outre, les honoraires professionnels promis à M<sup>me</sup> Couillard pour son travail étaient fondés sur une commission dont le montant aurait dépendu de la durée du bail. M<sup>me</sup> Couillard soutient donc qu'elle n'a reçu aucune rémunération au titre de l'entente de commission, et que la prestation de ses services aux termes de cette entente n'a jamais débuté.

M<sup>me</sup> Couillard soutient qu'elle n'a jamais été payée comme lobbyiste parce que le mandat en vertu duquel ITEK a reçu des paiements ne concernait pas des activités de lobbying. Elle indique également qu'il n'y avait qu'un seul contrat selon lequel on aurait pu considérer qu'elle avait fait du lobbying, soit l'entente de commission, parce que celle-ci avait été conclue entre Kevlar et M<sup>me</sup> Couillard personnellement, mais que cette entente n'avait jamais pris effet et n'avait jamais donné lieu à quelque paiement que ce soit.

### **Mon point de vue au sujet de l'application de la loi en ce qui concerne les deux ententes**

M<sup>me</sup> Couillard n'a pas nié les faits qui sont relatés dans le présent rapport.

M<sup>me</sup> Couillard soutient que ses communications avec M. Côté visaient à obtenir des renseignements au sujet de la demande de propositions de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et que, par conséquent, ses actions ne constituaient pas des communications avec un titulaire d'une charge publique au sujet de l'octroi d'un contrat. À ce moment-là, les communications engagées par un lobbyiste-conseil avec un titulaire d'une charge publique en ce qui concerne l'octroi d'un contrat constituaient des activités de lobbying nécessitant une déclaration aux termes du sous-alinéa 5(1)a)(vi) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

Contrairement à ce qu'affirme M<sup>me</sup> Couillard, je suis d'avis que les communications que celle-ci a engagées avec des titulaires d'une charge publique constituaient des activités de lobbying devant faire l'objet d'une déclaration. La *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* prévoyait au paragraphe 4(2) que certaines communications n'étaient pas visées par l'obligation de déclaration :

4[2] La présente loi ne s'applique pas dans les cas suivants :

[...]

b) communication orale ou écrite, faite par un mandataire au titulaire d'une charge publique portant sur l'exécution, l'interprétation ou l'application, par celui-ci, d'une loi fédérale ou d'un règlement d'application de celle-ci à l'égard de la personne ou de l'organisation mandante;

c) communication orale ou écrite, faite par le mandataire d'une personne ou d'une organisation au titulaire d'une charge publique et qui se limite à une demande de renseignements.<sup>4</sup>

À mon avis, les communications engagées par M<sup>me</sup> Couillard pour le compte de son client constituaient des activités nécessitant une déclaration aux termes du sous-alinéa 5(1)a)(vi) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, parce qu'elles portaient sur « l'octroi de tout contrat par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom ». Ces communications sont notamment décrites comme visant à « [...] obtenir des renseignements concernant le processus d'appel d'offres à savoir si son déroulement allait bon train », à « [...] savoir s'il valait la peine [...] de soumettre une proposition » et à agir « à titre de liaison entre Kevlar et le gouvernement fédéral ». Je suis d'avis qu'il s'agit d'activités de lobbying nécessitant une déclaration.

En outre, je suis d'avis que les personnes qui se livrent à des activités de lobbying pour lesquelles elles sont tenues de fournir une déclaration afin de s'enregistrer comme lobbyistes doivent se conformer au *Code de déontologie des lobbyistes*, comme le stipule le paragraphe 10.3(1) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, et maintenant de la *Loi sur le lobbying*.

M<sup>me</sup> Couillard soutient que ses activités n'étaient pas visées par la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* en raison de la nature des contrats visés. Selon elle, toute activité de lobbying nécessitant une déclaration à laquelle elle pourrait s'être livrée n'a pas été exercée en vertu de l'entente de commission entre Kevlar et M<sup>me</sup> Couillard, mais plutôt en vertu du mandat de consultation entre Kevlar et ITEK Solutions globales inc.

J'ai un point de vue différent. Je m'appuie sur les décisions de la Cour d'appel fédérale qui confirment l'application du *Code de déontologie des lobbyistes* aux personnes qui se livrent à des activités de lobbying nécessitant une déclaration et omettent de déclarer ces

---

4 Les mêmes exceptions demeurent dans la *Loi sur le lobbying*.

activités comme prescrit.<sup>5</sup> Cela dit, M<sup>me</sup> Couillard a soulevé un argument juridique auquel je dois répondre.

M<sup>me</sup> Couillard a argumenté que si ses activités constituaient bel et bien des activités de lobbying nécessitant une déclaration, celles-ci ont été exercées aux termes de l'engagement entre Kevlar et ITEK Solutions globales inc., et non aux termes d'un engagement liant M<sup>me</sup> Couillard personnellement.

À cet égard, je m'appuie sur l'orientation de la Cour suprême du Canada en ce qui concerne l'interprétation des lois. La Cour suprême du Canada a clairement établi le mode d'interprétation des lois au pays et a récemment déclaré ce qui suit :

*La méthode qu'il convient d'appliquer lorsqu'il s'agit d'interpréter une loi a été énoncée à de nombreuses reprises et elle est maintenant solidement établie. Il s'agit de rechercher la volonté du législateur en lisant les termes de la disposition dans leur contexte global, en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit et l'objet de la loi.*

*Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre de la Défense nationale)*  
[2011] 2 R.C.S. 306

L'article 12 de la *Loi d'interprétation* se lit comme suit :

### **Principe et interprétation**

**12.** Tout texte est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.

De nombreuses décisions judiciaires et commentaires académiques traitent de la question de l'interprétation des lois. Dans l'ouvrage *Sullivan on the Construction of Statutes*, il est fait mention de l'approche de la Cour suprême du Canada :

Des problèmes d'interprétation des lois surviennent souvent lorsque, comme en l'espèce, un tribunal est saisi d'une question à laquelle le législateur n'a pas prévu de réponse expresse. Le tribunal doit se demander s'il peut trouver la réponse par déduction nécessaire grâce à l'examen des éléments pertinents du contexte de la loi et, dans l'affirmative, il lui faut répondre à la question en conséquence. La réponse doit respecter les principes acceptés en matière d'interprétation des lois et s'appuyer de façon raisonnable sur le texte de la loi (*Ruby c. Canada [Solliciteur général]*, 2002 CSC 75, [2002] 4 R.C.S. 3, au paragraphe 58.<sup>6</sup>

À mon avis, M<sup>me</sup> Couillard fait une interprétation trop étroite des dispositions de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* touchant les lobbyistes-conseils énoncées à l'article 5.

---

<sup>5</sup> *Procureur général du Canada c. Neelam Makhija*, 2008 CAF 402; et *Neelam Makhija c. Procureur général du Canada*, 2010 CAF 242.

<sup>6</sup> R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5<sup>e</sup> édition [Markham: LexisNexis, 2008] page 163.

Dans cet article, ainsi qu'à l'article 7 qui expose les exigences en matière de déclaration auxquelles les lobbyistes-salariés (personnes morales et organisations) sont assujettis, le terme « personne » est utilisé, parce que la loi reconnaît que l'activité de lobbying de communiquer avec des titulaires d'une charge publique est exercée par des personnes qui représentent des clients ou qui sont des agents et des employés de personnes morales et d'organisations. Le Parlement a édicté les dispositions des articles 5 et 7 avec l'intention qu'elles s'appliquent à l'ensemble des activités de lobbying auprès du gouvernement fédéral.

À mon avis, l'utilisation du terme « personne » à l'article 5 vise à attribuer l'obligation de déclarer un engagement de lobbying à la personne qui exercera pour le compte d'un client les activités de lobbying nécessitant une déclaration. La personne tenue de faire cette déclaration pourrait être un avocat exerçant seul, un associé dans un cabinet de relations gouvernementales ou d'avocats constitué en société de personnes, ou un employé d'une personne morale dont les services sont retenus par un client aux fins de l'exercice d'activités pouvant inclure des activités de lobbying nécessitant une déclaration.

Dans cette affaire, le mandat de consultation liant Kevlar et ITEK Solutions globales inc. a été signé le 22 mars 2007. L'entente de commission entre Kevlar et M<sup>me</sup> Couillard a également été signée à la même date. Kevlar a reconnu l'existence d'une entente de commission pour la signature d'un contrat irrévocable ainsi que d'un bail avec TPSGC dans le mandat de consultation. Kevlar et ITEK ont convenu de lier le mandat de consultation d'ITEK à l'entente de commission conclue entre Kevlar et M<sup>me</sup> Couillard, étant donné que M<sup>me</sup> Couillard était la principale intervenante tant dans le mandat de consultation que dans l'entente de commission avec Kevlar. En outre, la signature de M<sup>me</sup> Couillard figure sur le mandat de consultation.

À mon avis, les deux accords, bien que conclus par Kevlar avec deux parties différentes, reconnaissent que M<sup>me</sup> Couillard est la personne responsable de fournir des services à Kevlar au nom d'ITEK, et de faire le point sur l'état d'avancement de l'exécution du mandat. Le mandat de consultation prévoyait que Kevlar devait recevoir des comptes rendus réguliers de vive voix sur l'état d'avancement des travaux. Il est clair que ces comptes rendus devaient être donnés par M<sup>me</sup> Couillard. ITEK devait recevoir le paiement d'honoraires mensuels de consultation de 7 500 \$ plus les taxes applicables, mais incluant les frais de déplacement, d'hébergement et de subsistance. Après les trois premiers mois d'honoraires de consultation, tous les honoraires payés par Kevlar en vertu du mandat de consultation devaient être considérés comme une avance sur toute commission payable à M<sup>me</sup> Couillard aux termes de l'entente de commission entre celle-ci et Kevlar.

Je suis d'avis que les deux accords devaient s'appliquer conjointement, et non séparément. Séparer les activités de M<sup>me</sup> Couillard du mandat confié à ITEK par Kevlar en vertu du mandat de consultation serait une construction artificielle qui ne reflète pas la vraie relation entre Kevlar, ITEK et M<sup>me</sup> Couillard. Ainsi, je ne peux souscrire à l'approche d'interprétation du mandat de consultation et de l'entente de commission que

M<sup>me</sup> Couillard m'a demandé de prendre. Cette approche aurait pour effet de permettre à une personne de se soustraire par contrat aux exigences en matière d'enregistrement de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (et maintenant de la *Loi sur le lobbying*) en utilisant une société comme intermédiaire. À mon avis, il ne s'agit pas de l'approche qu'il convient d'adopter pour interpréter la Loi, parce qu'elle ne reflète pas l'intention qu'avait le législateur fédéral en édictant la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

## Conclusions

Les entreprises et les autres organisations tentant de présenter leur point de vue au sujet des lois, règlements et politiques ou d'obtenir des avantages financiers ou des contrats ont parfois recours aux services de lobbyistes pour les aider au cours de ce processus. Les services de personnes peuvent également être retenus pour ménager des entrevues entre l'entreprise ou l'organisation qu'elles représentent et des agents du gouvernement pour préciser les détails d'une proposition ou négocier les modalités d'une entente.

Il s'agit là de mesures légitimes de la part des entreprises et des organisations, et des personnes dont elles retiennent les services pour communiquer en leur nom. La *Loi sur le lobbying* et la loi qui la précède, la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, reconnaissent cette légitimité, mais imposent certaines obligations en matière de divulgation et relativement au comportement des personnes qui, moyennant paiement, s'engagent à aider des entreprises de cette manière.

Pour en arriver à mes conclusions, j'ai tenu compte du rapport de la Direction des enquêtes et de la réponse de M<sup>me</sup> Couillard. J'ai conclu que M<sup>me</sup> Couillard avait été payée pour communiquer avec des titulaires d'une charge publique à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) au sujet d'un processus de demande de propositions par TPSGC pour la construction et la location d'un édifice de bureaux à Québec, et qu'elle avait omis de déclarer son engagement comme prescrit par la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. De plus, M<sup>me</sup> Couillard a négligé de fournir des renseignements exacts et d'informer ses clients de ses obligations en vertu du *Code de déontologie des lobbyistes*.

Ce chapitre résume mes conclusions sur les activités de M<sup>me</sup> Couillard pour le compte de son client, et les motifs qui m'ont amené à tirer ces conclusions.

### **1. Si M<sup>me</sup> Couillard s'est livrée à des activités pour lesquelles elle était tenue de s'enregistrer en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes***

La preuve obtenue au cours de l'enquête révèle que M<sup>me</sup> Couillard, moyennant paiement et pour le compte de son client, Kevlar, a communiqué avec un titulaire d'une charge publique en ce qui a trait à l'octroi d'un contrat pour la construction et la location d'un immeuble de bureaux à Québec. Par conséquent, elle s'est livrée à une activité nécessitant une déclaration en vertu du sous-alinéa 5(1)a)(vi) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Comme M<sup>me</sup> Couillard s'est engagée auprès de son client à se livrer à des activités nécessitant son enregistrement comme lobbyiste-conseil, elle était tenue de fournir une déclaration pour s'enregistrer à ce titre au plus tard 10 jours après la prise de son engagement auprès de Kevlar, ce qu'elle a omis de faire.

## **2. Si M<sup>me</sup> Couillard l'a fait contre rémunération**

La preuve obtenue au cours de l'enquête démontre que le travail réalisé par ITEK Solutions globales inc. (ITEK) et par M<sup>me</sup> Couillard pour le compte du Groupe Immobilier Kevlar inc. (Kevlar) l'a été moyennant paiement.

ITEK a été engagé par Kevlar en vertu d'un mandat de consultation pour fournir des services du 22 mars au 21 août 2007. Aux termes de ce mandat, ITEK devait aider Kevlar à préparer une réponse à une demande de propositions de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Ce contrat prévoyait que les honoraires payés à ITEK seraient liés à une entente de commission entre Kevlar et M<sup>me</sup> Couillard, laquelle a également été signée le 22 mars 2007, et que Kevlar payerait des honoraires mensuels fixes pour les services fournis par ITEK et des comptes rendus oraux réguliers de M<sup>me</sup> Couillard. Un total de 51 277,50 \$ a été payé à ITEK; il était convenu que la moitié de cette somme constituait une avance sur toute commission que M<sup>me</sup> Couillard aurait touchée aux termes de l'entente de commission.

## **3. Si M<sup>me</sup> Couillard a enfreint le principe du professionnalisme**

Les personnes qui se livrent à des activités pour lesquelles elles sont tenues de s'enregistrer à titre de lobbyiste doivent également respecter le *Code de déontologie des lobbyistes*, lequel comporte un ensemble de principes parmi lesquels le principe du professionnalisme.

### ***Professionnalisme***

*Les lobbyistes devraient observer les normes professionnelles et déontologiques les plus strictes. Plus particulièrement, ils sont tenus de se conformer sans réserve tant à la lettre qu'à l'esprit du Code de déontologie des lobbyistes, de même qu'à toutes les lois pertinentes, dont la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et son règlement d'application.*

En omettant de s'enregistrer à titre de lobbyiste dans les délais prescrits par la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, M<sup>me</sup> Couillard s'est livrée à des activités de lobbying pour le compte de Kevlar en contravention au principe du professionnalisme du *Code de déontologie des lobbyistes*.

#### **4. Si M<sup>me</sup> Couillard a enfreint la Règle 2 du *Code de déontologie des lobbyistes***

Les personnes qui se livrent à des activités pour lesquelles elles sont tenues de s'enregistrer doivent également respecter une série de huit règles énoncées dans le *Code de déontologie des lobbyistes*. Dans le but de promouvoir la transparence, la Règle 2 prévoit que les lobbyistes doivent fournir des renseignements exacts.

##### ***Renseignements exacts***

*Les lobbyistes doivent fournir des renseignements qui sont exacts et concrets aux titulaires d'une charge publique. En outre, ils ne doivent pas induire sciemment en erreur qui que ce soit, et ils doivent veiller à ne pas le faire par inadvertance.*

En omettant de s'enregistrer comme lobbyiste, M<sup>me</sup> Couillard ne s'est pas identifiée de manière appropriée comme lobbyiste et n'a donc pas fourni des renseignements exacts aux titulaires d'une charge publique. Par conséquent, les personnes et les organisations ayant un intérêt à l'égard des activités de lobbying de Kevlar en ce qui a trait à la demande de propositions pour la construction et la location d'un immeuble de bureaux à Québec ont été induites en erreur quant à l'existence d'activités de lobbying. J'ai conclu que M<sup>me</sup> Couillard avait enfreint la Règle 2 (Renseignements exacts) du *Code de déontologie des lobbyistes*.

#### **5. Si M<sup>me</sup> Couillard a enfreint la Règle 3 du *Code de déontologie des lobbyistes***

La Règle 3 favorise également la transparence en exigeant que les lobbyistes informent leurs clients de leurs obligations en vertu du régime fédéral d'enregistrement des lobbyistes.

##### ***Divulcation des obligations***

*Les lobbyistes doivent informer leur client, employeur ou organisation des obligations auxquelles ils sont soumis en vertu de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et du fait qu'il leur faut se conformer au Code de déontologie des lobbyistes.*

Le client de M<sup>me</sup> Couillard, Kevlar, n'était pas au courant de l'obligation de celle-ci de s'enregistrer comme lobbyiste-conseil représentant Kevlar. On peut en déduire que M<sup>me</sup> Couillard n'a pas divulgué ses obligations au titre de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et du *Code de déontologie des lobbyistes* et par conséquent, j'ai conclu qu'elle avait enfreint la Règle 3 (Divulcation des obligations) du *Code de déontologie des lobbyistes*.

## **Annexe A – Code de déontologie des lobbyistes\***

### **Préambule**

Le *Code de déontologie des lobbyistes* s'appuie sur quatre notions énoncées dans la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* :

- L'intérêt public présenté par la liberté d'accès aux institutions de l'État;
- La légitimité du lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique;
- L'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui se livre à des activités de lobbyisme;
- L'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à cette liberté d'accès.

Le *Code de déontologie des lobbyistes* est un moyen important d'accroître la confiance du public en l'intégrité du processus décisionnel de l'État. La confiance que les Canadiennes et les Canadiens accordent aux titulaires d'une charge publique afin qu'ils prennent des décisions favorables à l'intérêt public est indispensable à toute société libre et démocratique.

À cette fin, les titulaires d'une charge publique sont tenus, dans les rapports qu'ils entretiennent avec le public et les lobbyistes, d'observer les normes qui les concernent dans leurs codes de déontologie respectifs. Quant aux lobbyistes qui communiquent avec des titulaires d'une charge publique, ils doivent aussi respecter les normes déontologiques ci-après.

Ces codes remplissent conjointement une fonction importante visant à protéger l'intérêt public, du point de vue de l'intégrité de la prise des décisions au sein du gouvernement.

---

\* Cette version du *Code de déontologie des lobbyistes* faisant référence à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* était en vigueur au cours de la période visée par ce rapport (mars 2007 à juin 2008). Le *Code de déontologie des lobbyistes* fait maintenant référence à la *Loi sur le lobbying*.

## **Principes**

### **Intégrité et honnêteté**

Les lobbyistes devraient faire preuve d'intégrité et d'honnêteté dans toutes leurs relations avec les titulaires d'une charge publique, les clients, les employeurs, le public et les autres lobbyistes.

### **Franchise**

En tout temps, les lobbyistes devraient faire preuve de transparence et de franchise au sujet de leurs activités de lobbyisme, et ce, tout en respectant la confidentialité.

### **Professionalisme**

Les lobbyistes devraient observer les normes professionnelles et déontologiques les plus strictes. Plus particulièrement, ils sont tenus de se conformer sans réserve tant à la lettre qu'à l'esprit du *Code de déontologie des lobbyistes*, de même qu'à toutes les lois pertinentes, dont la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et son règlement d'application.

## **Règles**

### **Transparence**

#### **1. Identité et objet**

Lorsqu'ils font des démarches auprès d'un titulaire d'une charge publique, les lobbyistes doivent révéler l'identité de la personne ou de l'organisation pour laquelle ils font ces démarches ainsi que l'objet de ces dernières.

#### **2. Renseignements exacts**

Les lobbyistes doivent fournir des renseignements qui sont exacts et concrets aux titulaires d'une charge publique. En outre, ils ne doivent pas induire sciemment en erreur qui que ce soit, et ils doivent veiller à ne pas le faire par inadvertance.

#### **3. Divulcation des obligations**

Les lobbyistes doivent informer leur client, employeur ou organisation des obligations auxquelles ils sont soumis en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et du fait qu'il leur faut se conformer au *Code de déontologie des lobbyistes*.

## **Confidentialité**

### **4. Renseignements confidentiels**

Les lobbyistes ne doivent pas divulguer de renseignements confidentiels, à moins d'avoir obtenu le consentement éclairé de leur client, de leur employeur ou de leur organisation, ou que la loi ne l'exige.

### **5. Renseignements d'initiés**

Les lobbyistes ne doivent pas se servir des renseignements confidentiels ou d'initiés obtenus dans le cadre de leurs activités de lobbyisme au désavantage de leur client, de leur employeur ou de leur organisation.

## **Conflits d'intérêts**

### **6. Intérêts concurrentiels**

Les lobbyistes ne doivent pas représenter des intérêts conflictuels ou concurrentiels sans le consentement éclairé des personnes dont les intérêts sont en cause.

### **7. Divulgarion**

Les lobbyistes-conseils doivent informer les titulaires d'une charge publique qu'ils ont avisé leurs clients de tout conflit d'intérêts réel, possible ou apparent et ont obtenu le consentement éclairé de chaque client concerné avant d'entreprendre ou de poursuivre l'activité en cause.

### **8. Influence répréhensible**

Les lobbyistes doivent éviter de placer les titulaires d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts en proposant ou en prenant toute action qui constituerait une influence répréhensible sur ces titulaires.