

Commissariat au lobbying
du Canada



Office of the Commissioner
of Lobbying of Canada

Mise en œuvre de la *Loi sur le lobbying*

***Observations et recommandations
fondées sur l'expérience des cinq dernières années***

Rapport présenté par la Commissaire au lobbying au Comité permanent sur
l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels et l'éthique

Mis-à-jour le 13 décembre 2011



Table des matières

Avant-propos.....	4
Message de la Commissaire au lobbying.....	5
Sommaire des recommandations	7
Survol des modifications législatives.....	9
Les modifications de 2005	9
Les modifications de 2008	9
Le Registre des lobbyistes	11
Élargir la portée de la Loi	12
Uniformiser les exigences d'enregistrement.....	12
Accroître le nombre d'exigences relatives à la divulgation.....	13
Les personnes et les activités visées par la Loi sur le lobbying.....	15
Incidence des modifications sur le Registre des lobbyistes	17
Recommandations.....	18
Éducation et sensibilisation.....	21
Partage d'information avec les lobbyistes	22
Sensibilisation des titulaires d'une charge publique.....	22
Aide aux parlementaires	23
Échanges avec les homologues.....	23
Bulletins d'interprétation et avis consultatifs	24
Directive de la Commissaire.....	25
Site Web.....	25
Ressources.....	26
Recommandation	26
Examens et enquêtes.....	29
Principales modifications aux dispositions d'application.....	29
Expérience en matière d'application de la législation sur le lobbying	29
Examens administratifs.....	30
Enquêtes.....	31
Mesures de conformité.....	32
Exemptions à l'interdiction quinquennale d'exercer des activités de lobbying pouvant être accordées aux anciens TCPD.....	33
Une partie importante des fonctions	34
Des enquêtes en secret	34
Recommandations.....	35
Le <i>Code de déontologie des lobbyistes</i>	39
Décisions des tribunaux concernant le Code de déontologie des lobbyistes	40
Annexe A – Exemples de dispositions d'immunité.....	45



Avant-propos

Le document ci-joint, « Application de la *Loi sur le lobbying* – Observations et recommandations fondées sur l’expérience des cinq dernières années », a été préparé afin d’aider le Comité permanent de l’accès à l’information, de la protection des renseignements personnels et de l’éthique de la Chambre des communes dans le cadre de son examen législatif. Il résume l’expérience des cinq dernières années relativement à l’application de la loi et propose neuf recommandations pour améliorer ou maintenir le régime existant d’enregistrement des lobbyistes. Le document, présenté au Comité le 23 mars 2011 dans sa version initiale, contient maintenant des statistiques mises à jour et une nouvelle section donnant de l’information au sujet de trois systèmes de pénalités administratives pécuniaires (annexe A).



Message de la Commissaire au lobbying

En tant que Commissaire au lobbying, il m'incombe d'appliquer la *Loi sur le lobbying* (la Loi) et le *Code de déontologie des lobbyistes* (le Code). La Loi et le Code ont pour objet de faire en sorte que les activités fédérales de lobbying sont transparentes et que les lobbyistes se conduisent selon les normes éthiques les plus élevées. Je suis guidée par les principes énoncés dans le préambule de la Loi dans l'exercice de mon mandat :

- 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'occasion 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 Comité permanent de la Chambre des Communes sur l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels et l'éthique a reçu le mandat de passer en examen la *Loi sur le lobbying*. À l'appui du processus d'examen législatif, j'ai le plaisir de vous faire part de ce document qui décrit mon expérience ainsi que celle de mon prédécesseur, le Directeur des lobbyistes, en ce qui concerne l'application de la législation sur le lobbying, du règlement connexe et du *Code de déontologie des lobbyistes* depuis 2005. En plus, je joins mes recommandations concernant des améliorations de la Loi, à savoir, l'éclaircissement d'aspects de l'enregistrement, les procédures d'inclusion et de divulgation et des sanctions pour infractions à la Loi.

La première *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, qui est entrée en vigueur en 1989, représentait un pas en avant en vue d'assurer la transparence des activités de lobbying menées au niveau fédéral. Cette loi visait principalement l'enregistrement des lobbyistes en imposant des exigences de base en matière de divulgation. L'orientation des versions subséquentes de la législation a changé quelque peu, c'est-à-dire que, du simple enregistrement, elles étaient orientées davantage sur une réglementation plus élaborée des lobbyistes. Au fil du temps, le cadre législatif des lobbyistes a été renforcé considérablement, au moyen de l'élaboration d'un *Code de déontologie des lobbyistes*, la création d'un commissaire au lobbying indépendant détenant davantage de pouvoirs en matière d'enquête, un élargissement de l'étendue des renseignements devant être divulgués concernant les activités de lobbying et des pénalités pour non-respect de la Loi ou du Code.

Une nouvelle sous-catégorie de titulaires d'une charge publique, dénommée « titulaire d'une charge publique désignée », a été créée dans le cadre de la dernière série de modifications de la législation et les lobbyistes étaient tenus de soumettre un rapport mensuel sur certaines communications qu'ils entretiennent avec ceux-ci. Le fait de rendre publiques les communications avec les titulaires d'une charge publique désignée, qui détiennent un rôle de décideurs au niveau fédéral, rehausse davantage la transparence des



activités de lobbying. L'interdiction de se livrer à des activités de lobbying pendant cinq ans qui s'applique aux titulaires d'une charge publique désignée empêche aussi les anciens décideurs de haut niveau de se prévaloir d'avantages acquis (y compris les contacts établis) pendant leur mandat de représentant élu ou nommé à des fins personnelles en tant que lobbyistes rémunérés.

À mon avis, de nombreux aspects de la Loi fonctionnent bien et de la façon prévue à l'origine par les parlementaires. Plus de 5 000 lobbyistes sont actuellement enregistrés pour faire du lobbying auprès des titulaires d'une charge publique fédérale et, tous les mois, les lobbyistes divulguent des centaines de communications avec des titulaires d'une charge publique désignée. Il n'est pas étonnant que ce nombre se soit accru considérablement depuis que les députés et les sénateurs ont été désignés par règlement en septembre 2010. Des renseignements concernant ces communications sont mis à la disposition du public, des médias et des titulaires d'une charge publique, lesquels les consultent régulièrement.

Je suis d'avis que la grande majorité des lobbyistes souhaitent se conformer non seulement à la lettre, mais à l'esprit de la Loi. À cet égard, il est encourageant de constater qu'un nombre croissant de lobbyistes divulguent volontairement des infractions possibles à la Loi.

Toutefois, il me paraît de plus en plus évident qu'il y aurait lieu de modifier la législation afin de combler des lacunes à l'égard de certains aspects importants de la Loi. Par exemple, la Loi prévoit des sanctions importantes sous forme d'amendes et des peines d'emprisonnement pour des infractions, et pourtant aucune accusation n'a jamais été portée. Mon expérience à cet égard fait ressortir le besoin de mettre en place un mode de sanction complémentaire ou de remplacement qui prévoirait des options en matière de sanction qui serait à mi-chemin entre la pratique que je préconise, à savoir, l'application d'un système d'éducation, de correction et de surveillance pour les violations moins graves et les mesures extrêmes et de longue haleine stipulées dans la Loi, à savoir, la préparation de rapports au Parlement et les renvois à un agent de la paix.

Ce document résume l'expérience des cinq dernières années en matière d'application de la législation fédérale sur le lobbying – *La Loi sur le lobbying* depuis 2008, et *la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* avant 2008. Le document porte sur les trois principaux volets de mon mandat : le Registre des lobbyistes, les activités d'éducation et de sensibilisation et les examens et enquêtes. Chaque section se termine par une brève évaluation de la façon dont la Loi fonctionne, mettant en relief certaines des leçons retenues et formulant des recommandations de changements que je sou mets respectueusement aux parlementaires pour qu'ils les considèrent lors de leur examen de *la Loi sur le lobbying*.

Karen E. Shepherd
Commissaire au lobbying



Sommaire des recommandations

Voici les neuf recommandations formulées dans le présent rapport :

- Recommandation 1 :** Les dispositions relatives à la « partie importante des fonctions » devraient être supprimées de la *Loi sur le lobbying* et il y aurait lieu de considérer un nombre restreint d'exemptions.
- Recommandation 2 :** La Loi devrait être modifiée de manière à exiger que les déclarations mensuelles de communication énumèrent les noms de chacun des lobbyistes salariés qui a, en effet, participé à la communication, en plus du nom du cadre le plus haut placé.
- Recommandation 3 :** La formule prescrite des communications aux fins des déclarations mensuelles de communication devrait être changée de « orale et organisée » à simplement « orale. »
- Recommandation 4 :** La Loi devrait être modifiée de manière à exiger que les lobbyistes divulguent toute communication orale au sujet de questions prescrites avec les TCPD, sans égard à qui l'a initié.
- Recommandation 5 :** La Loi devrait être modifiée de manière à rendre explicite l'exigence selon laquelle les lobbyistes-conseils doivent divulguer le client ultime de la démarche par opposition à la firme qui les embauche.
- Recommandation 6 :** Le mandat explicite de sensibilisation et d'éducation devrait être maintenu dans la *Loi sur le lobbying* afin de soutenir les efforts de sensibilisation de la Commissaire au bien-fondé et aux exigences de la Loi.
- Recommandation 7 :** La Loi devrait être modifiée de manière à établir un régime de pénalités administratives pécuniaires administré par la Commissaire au lobbying pour les infractions à la Loi et au Code.
- Recommandation 8 :** L'exigence pour la Commissaire de mener les enquêtes en secret devrait être maintenue dans la *Loi sur le lobbying*.
- Recommandation 9 :** Une disposition d'immunité semblable à celle prévue dans les articles 18.1 et 18.2 de la *Loi sur le vérificateur général* devrait être ajoutée à la *Loi sur le lobbying*.





Survol des modifications législatives

Les modifications de 2005

En juin 2005, des modifications à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* sont entrées en vigueur. Ces modifications visaient à renforcer et à simplifier les exigences en matière de divulgation pour les lobbyistes. Ce qui était le plus significatif, c'est que la définition du lobbying a été éclaircie, et ce, de trois façons :

- Premièrement, le champ d'activités pour lesquelles l'enregistrement était nécessaire a été élargi en supprimant de la Loi l'expression « en vue d'influencer ». Cela signifiait que toutes les communications portant sur des sujets prévus dans la Loi étaient désormais assimilées à une activité de lobbying ;
- Deuxièmement, les modifications précisait que les simples demandes de renseignements n'étaient pas assimilées à des activités de lobbying ;
- Troisièmement, les modifications supprimaient l'exemption de l'obligation d'enregistrement lorsque la communication était initiée par un titulaire d'une charge publique.

Les exigences en matière de divulgation pour les lobbyistes ont également été modifiées de plusieurs façons. Un nouveau cycle de renouvellement a été établi et toutes les catégories de lobbyistes étaient désormais tenues de mettre à jour ou de renouveler leur enregistrement tous les six mois. Les exigences en matière de divulgation qui s'appliquaient aux lobbyistes employés par des personnes morales et aux lobbyistes employés par des organisations à but non lucratif étaient harmonisées de façon qu'il revenait au cadre supérieur le plus haut placé de la personne morale ou de l'organisation à but non lucratif de procéder à l'enregistrement et d'énumérer les employés qui participaient à des activités de lobbying. Les enregistrements exigeaient également des renseignements plus détaillés. D'anciens titulaires d'une charge publique qui participaient à des activités de lobbying étaient également tenus de fournir des renseignements au sujet de postes occupés antérieurement au gouvernement fédéral.

En ce qui a trait à l'application, la Loi modifiée obligeait maintenant le Directeur des lobbyistes d'aviser un agent de la paix mandaté pour enquêter sur l'infraction alléguée s'il avait des motifs raisonnables de croire qu'il y avait infraction de la Loi.

Les modifications de 2008

En juillet 2008, la *Loi sur le lobbying* est entrée en vigueur, remplaçant la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et apportant d'importantes modifications au régime d'enregistrement des lobbyistes fédéraux.

Le poste de Commissaire au lobbying a été créé en tant qu'agent indépendant du Parlement. En vertu de la Loi, la nomination du Commissaire exige que le chef de chaque parti reconnu au Sénat et à la Chambre des communes soit consulté et que la nomination



soit approuvée au moyen d'une résolution du Sénat et de la Chambre des Communes. Lors de la nomination, le Commissaire occupe sa charge à titre inamovible pour un mandat de sept ans. Le mandat du Commissaire est renouvelable pour des périodes maximales de sept ans chacune. Son mandat peut être révoqué à tout moment par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes. Le Commissaire relève directement du Parlement par l'entremise des présidents des deux Chambres.

La *Loi sur le lobbying* confère au Commissaire un mandat formel relativement à l'éducation et à la sensibilisation du public ainsi que des pouvoirs élargis d'enquête, notamment au sujet d'infractions à la Loi.

La Loi a également créé une sous-catégorie de titulaires d'une charge publique, dénommée titulaires d'une charge publique « désignée » (TCPD) et les lobbyistes sont désormais tenus de divulguer, une fois par mois, certaines communications orales et organisées avec les TCPD. En vertu de la Loi, les anciens TCPD sont également assujettis à une interdiction de faire du lobbying pour une période de cinq ans.

Parmi les autres principaux changements mis en place en 2008, on note :

- une augmentation des sanctions monétaires et des peines d'emprisonnement possibles pour des infractions à la Loi et la capacité d'interdire ceux reconnus coupables d'une infraction en vertu de la *Loi sur le lobbying* de participer à des activités de lobbying pour une période de deux ans;
- l'interdiction d'imposer des honoraires conditionnels;
- une prolongation, de deux ans à dix ans, du délai de prescription concernant la capacité de poursuivre des allégations d'infractions à la *Loi sur le lobbying*.



Le Registre des lobbyistes

Le Registre des lobbyistes est l'outil principal permettant d'accroître la transparence des activités de lobbying fédérales.

L'article 9 de la *Loi sur le lobbying* confère à la Commissaire au lobbying le mandat d'établir et de tenir à jour le Registre des lobbyistes. La Loi décrit les exigences en matière de divulgation qui s'appliquent aux lobbyistes, tandis que le *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes* prévoit les modalités d'enregistrement des activités des lobbyistes lorsque ceux-ci ont l'intention de communiquer avec les titulaires d'une charge publique concernant certains sujets. Le Registre est une base de données sur le Web à laquelle le public peut accéder 24 heures par jour, sept jours par semaine.

Le Registre contient des renseignements détaillés sur les lobbyistes et leurs activités, notamment :

- qui est payé pour exercer des activités de lobbying auprès de quelles sociétés, personnes morales, organisations ou associations;
- quels ministères ou organismes du gouvernement du Canada sont contactés;
- en quoi consistent les activités de lobbying, y compris une description générale de la question visée et des détails tels que les titres et descriptions des propositions législatives particulières, des projets de loi, des règlements, des politiques, des programmes d'intérêt et des subventions, contributions et contrats recherchés.

Les lobbyistes doivent également fournir des renseignements concernant :

- toute charge publique antérieure occupée au gouvernement fédéral;
- certaines communications orales et organisées avec des titulaires d'une charge publique.

Les renseignements présentés lors de l'enregistrement sont certifiés conformes par les lobbyistes et le personnel du Commissariat au lobbying (Commissariat) en vérifie l'exactitude avant qu'ils ne soient inscrits dans le Registre des lobbyistes. Il n'y a aucun frais d'enregistrement pour les lobbyistes et le public peut consulter le Registre gratuitement.

Actuellement, le Registre des lobbyistes compte plus de 5 000 noms de particuliers inscrits comme lobbyistes actifs. Le tableau ci-dessous contient le nombre de lobbyistes par type inscrits au cours des dernières années.



Tableau 1
Nombre de particuliers inscrits à titre de lobbyistes actifs, par type de lobbyistes
2006-2011 (à compter du 31 mars de chaque année)

Type de lobbyistes	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lobbyistes-conseils	732	860	867	873	753	814
Lobbyistes salariés (organisations)	2 306	2 539	2 439	2 936	2 725	2 507
Lobbyistes salariés (personnes morales)	1 809	1 882	1 754	1 817	1,791	1 808
Total	4 847	5 281	5 060	5 626	5 269	5 129

Élargir la portée de la Loi

En 2005, une des principales modifications à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* a été la suppression de l'expression « en vue d'influencer » de la définition des communications enregistrables. Cette modification visait à simplifier la définition du lobbying en ciblant les « communications » entre les lobbyistes et les titulaires d'une charge publique relativement à des questions prévues dans la Loi. Elle a eu pour effet d'élargir la définition du lobbying; par conséquent, la Loi portait sur un plus grand nombre d'activités. Ainsi, la gamme de communications « enregistrables » s'est accrue. La modification a également eu une incidence sur le nombre d'organisations et de personnes morales qui devaient s'enregistrer. À la suite de la suppression du concept « d'influence », les organisations et les personnes morales qui communiquaient avec les titulaires d'une charge publique sur des questions enregistrables et atteignaient le seuil d'enregistrement (c.-à-d. que les activités de lobbying de tous les employés équivalaient à une partie importante des fonctions d'un employé) étaient désormais tenues de s'enregistrer, même si elles n'essayaient pas d'« influencer » quelqu'un.

La portée de la Loi, en ce qui a trait aux personnes qui étaient tenues de s'enregistrer, demeurait la même avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur le lobbying* de 2008.

Uniformiser les exigences d'enregistrement

Avant 2005, il existait deux types de lobbyistes salariés (personnes morales et organisations) auxquels s'appliquaient des exigences d'enregistrement différentes. Les modifications apportés à la Loi en 2005 ont permis de créer l'uniformité entre des deux types de lobbyistes salariés. Avant les modifications, les lobbyistes salariés



(personnes morales) étaient tenus de s'enregistrer eux-mêmes une fois qu'ils répondaient aux critères décrits dans la Loi en ce qui a trait au critère « partie importante des fonctions ». Par ailleurs, il incombait au cadre supérieur le plus haut placé d'une organisation à but non lucratif d'enregistrer l'organisation lorsque les activités cumulatives de lobbying de ses employés équivalaient à une « partie importante des fonctions » d'une personne.

Grâce aux modifications, les exigences en matière d'enregistrement des lobbyistes salariés (personnes morales) et ceux des lobbyistes salariés (organisations) ont été harmonisées, supprimant ainsi l'exigence selon laquelle les lobbyistes salariés (personnes morales) devaient s'enregistrer séparément. Comme pour les organisations, il incombait désormais au cadre supérieur le plus élevé d'une personne morale de procéder à l'enregistrement pour le compte de la personne morale et d'énumérer les employés qui participaient à des activités de lobbying. En conséquence de cette démarche, tous les types de lobbyistes étaient traités de façon plus égale et c'est le cadre de la personne morale le plus haut placé qui devait répondre des activités des lobbyistes.

Les modifications de 2008 n'ont pas modifié ces dispositions.

D'après le Tableau 1 ci-dessus, depuis 2006, le nombre de lobbyistes est demeuré relativement stable dans chacune des catégories.

Accroître le nombre d'exigences relatives à la divulgation

Les modifications législatives de 2005 et 2008 ont donné lieu à des exigences de déclaration supplémentaires pour les lobbyistes.

À compter de 2005, les lobbyistes étaient tenus de divulguer les charges publiques fédérales occupées par le passé.

En 2008, la *Loi sur le lobbying* a imposé aux lobbyistes l'exigence de déclarer certaines communications avec des titulaires d'une charge publique désignée (TCPD), une nouvelle sous-catégorie de titulaire d'une charge publique. La Loi définit les TCPD comme suit : il s'agit de décideurs haut placés au sein du gouvernement fédéral, notamment les ministres, les membres du personnel de leur cabinet, les sous-ministres et les sous-ministres adjoints. La Loi a aussi octroyé au gouverneur en conseil le pouvoir de désigner, par règlement, des postes de TCPD. En juillet 2008, onze postes ont été ainsi désignés, y compris sept postes de niveau supérieur au sein des Forces armées canadiennes, deux catégories de postes au sein du Bureau du Conseil privé et le contrôleur général du Canada. En septembre 2010, le Règlement a été modifié de manière à élargir la sous-catégorie de TCPD pour inclure les députés et les sénateurs.

En vertu de la *Loi sur le lobbying*, les lobbyistes enregistrés sont tenus de déclarer, une fois pas mois, certaines communications avec les TCPD, notamment :

- le nom du lobbyiste-conseil ou du cadre le plus haut placé de la personne morale ou de l'organisation;



- le nom du TCPD avec qui la communication a eu lieu;
- l'objet de la communication;
- la date de la communication.

Le lobbyiste est tenu de divulguer toute communication avec un TCPD dans une déclaration mensuelle si celle-ci était à la fois « orale » et « organisée » au sujet d'une activité enregistrable et demandée par le lobbyiste. Lorsqu'une communication est demandée par un TCPD, elle doit seulement être enregistrée si elle porte sur l'octroi de subventions, de contributions ou d'autres avantages financiers, ou l'octroi d'un contrat. Il est à noter qu'une déclaration initiale est requise pour toutes les communications enregistrables, peu importe qui les ont demandées.

L'introduction de déclarations mensuelles de communications a produit une mine de renseignements nouveaux au sujet de communications entre les lobbyistes et des décideurs supérieurs du gouvernement fédéral. Les déclarations mensuelles de communications fournissent des renseignements à jour sur qui participe à des activités de lobbying auprès de quel titulaire d'une charge publique haut placé et à quel sujet. Ces déclarations rehaussent la transparence dans ce sens qu'elles présentent un tableau plus complet des activités de lobbying qui ont lieu au niveau fédéral.

Il y aurait peut-être lieu, cependant, d'examiner les dispositions qui prévoient quels renseignements doivent être divulgués dans les déclarations mensuelles de communication. Actuellement, les déclarations mensuelles de communication des lobbyistes salariés ne précisent pas qui a participé à la réunion. Seul le cadre supérieur responsable de l'enregistrement initial est nommé dans la déclaration mensuelle, plutôt que les lobbyistes qui étaient effectivement présents à la réunion.

En vertu de la *Loi sur le lobbying*, les cadres les plus haut placés des organisations et des personnes morales sont responsables de présenter des déclarations mensuelles de communication pour le compte de leur personne morale ou organisation. Toutefois, l'on pourrait avancer que ces déclarations seraient plus transparentes si elles incluaient les noms des personnes qui ont participé aux activités de lobbying et rencontré les titulaires d'une charge publique désignée, en plus du nom du cadre supérieur. Le cadre supérieur devrait continuer d'être tenu, cependant, de présenter la déclaration mensuelle de communication.

Le fait de déterminer si une communication est orale et « organisée » pose un défi. L'expérience d'appliquer cette disposition a montré que le concept d'« organisée à l'avance » est source de confusion considérable à la fois pour les lobbyistes et les titulaires d'une charge publique désignée eu égard à la détermination de quelles communications devraient faire l'objet d'une divulgation publique mensuelle. L'inclusion de toutes les communications « orales » qu'elles soient « organisées » à l'avance ou non, aurait aussi une incidence positive sur la transparence puisque des rencontres ou des autres communications soi-disant « fortuites » sur des questions enregistrables entre les lobbyistes et les TCPD feraient l'objet d'une déclaration.

Depuis juillet 2008, plus de 22 000 déclarations mensuelles de communication ont été publiées par les lobbyistes. Ceux-ci ont présenté, en moyenne, environ 625 déclarations



par mois entre juillet 2008 et septembre 2010. Lorsque la catégorie de TCPD a été élargie en septembre 2010 de manière à inclure les parlementaires, le nombre moyen de déclarations mensuelles de communication a atteint plus de 1 100.

Le Commissariat au lobbying vérifie les enregistrements afin de déterminer s'ils sont complets avant de les afficher sur le Registre. Les déclarations mensuelles de communication sont publiées directement dans le Registre une fois qu'elles ont été certifiées par les déclarants. Toutefois, un échantillon des déclarations de communication fait l'objet d'une vérification mensuelle pour en vérifier l'exactitude.

Avant 2008, les déclarants étaient tenus de mettre à jour leur enregistrement tous les six mois. Depuis 2008, les déclarants sont tenus de mettre à jour leur enregistrement tous les mois s'il y a des renseignements à corriger, s'il faut ajouter des renseignements (par exemple, si un nouveau ministère fait l'objet de lobbying) ou si l'activité est terminée. Si cinq mois se sont écoulés depuis que des changements ont été apportés à l'enregistrement initial et qu'aucune déclaration mensuelle n'a été présentée, les déclarants doivent s'enregistrer de nouveau afin de certifier les renseignements qu'il contient.

Une nouvelle tendance émerge dans les enregistrements en ce qui a trait à la divulgation des renseignements sur les clients. Certains lobbyistes-conseils travaillent en « sous-traitance » pour des firmes de lobbying pour entreprendre des activités de lobbying et représenter un client en particulier. Actuellement, la Loi ne stipule pas clairement qu'ils devraient divulguer les véritables intérêts qu'ils représentent ultimement. Plutôt, elle les oblige à divulguer le nom du « client », ce qui pourrait être interprété comme voulant dire la firme de consultation qui a, en fait, embauché le lobbyiste. Le Commissariat a adopté la pratique d'exiger que le lobbyiste, lorsqu'il cite le nom d'une firme de consultation comme client, précise aussi le nom du client véritable dont les intérêts sont représentés en bout de ligne.

Les personnes et les activités visées par la *Loi sur le lobbying*

Une autre question qui pose des défis en ce qui a trait à l'enregistrement (et à l'application) est qu'il peut ne pas être nécessaire de s'enregistrer pour être conforme à la Loi. Les deux exemples les plus flagrants de cette situation sont les personnes morales et organisations qui ne répondent pas au critère de « partie importante des fonctions » prévu par la Loi et ceux qui ne sont pas payés puisque la Loi stipule qu'elle ne s'applique qu'aux activités de lobbying contre « rémunération ».

La *Loi sur le lobbying* fait état du concept de « partie importante des fonctions » tout comme les lois sur le lobbying de nombreuses juridictions au Canada. Le concept a pour objet de tenir lieu de seuil en deçà duquel l'enregistrement des activités de lobbying pour le compte de personnes morales ou d'organisations à but non lucratif n'est pas nécessaire en vertu de la Loi. Cependant, le concept est interprété différemment d'une juridiction à l'autre. Dans tous les cas, le concept a été introduit pour faire en sorte que les organisations et les personnes morales dont les activités de lobbying sont « nombreuses » soient couvertes par la Loi, tout en évitant d'imposer une exigence trop onéreuse en



matière d'enregistrement sur celles qui entreprennent des activités de lobbying seulement à l'occasion.

Au niveau fédéral, la « partie importante des fonctions » a été depuis longtemps interprétée comme représentant 20 pourcent des fonctions d'une personne. Avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur le lobbying*, la disposition a été interprétée comme représentant 20 pourcent des fonctions d'une personne au cours d'un mois. Cela signifie que les organisations et les personnes morales doivent s'enregistrer lorsque les activités de lobbying réunies de tous les employés atteignent le seuil qui correspond à 20 pourcent des fonctions d'un employé au cours d'un mois.

La Commissaire est d'avis que l'application des dispositions portant sur la « partie importante des fonctions » de la *Loi sur le lobbying* pose des défis. Ceci est d'autant plus problématique étant donné que le concept est appliqué dans plusieurs domaines.

Ce qui semble le plus évident, c'est que la disposition a une incidence sur le « champ d'application » de la Loi. La Loi s'applique-t-elle aux personnes qu'elle était censée réglementer? Actuellement, la Loi n'exige pas l'enregistrement des personnes morales et des organisations dont les employés ne consacrent pas, collectivement, une « partie importante de leurs fonctions » à des activités de lobbying auprès de titulaires d'une charge publique au niveau fédéral. De nombreuses personnes morales et organisations qui font du lobbying auprès de titulaires d'une charge publique fédéraux ne sont donc pas tenues de s'enregistrer pour être conformes à la *Loi sur le lobbying*. Par conséquent, un nombre inconnu d'activités de lobbying ne sont pas divulguées publiquement. La transparence est réduite davantage étant donné que les personnes morales et organisations qui ne sont pas tenues de présenter un enregistrement initial ne sont pas tenues, non plus, de présenter une déclaration mensuelle de communication lorsque leurs employés rencontrent des titulaires d'une charge publique désignée (TCPD).

Le fait de supprimer de la Loi les dispositions relatives à la « partie importante des fonctions » élargirait manifestement la portée de la Loi et faciliterait l'application des exigences relatives à l'enregistrement qui restent, puisque toutes les organisations et personnes morales seraient potentiellement tenues de déclarer leurs activités de lobbying. Le fait de supprimer le seuil correspondant aux critères d'enregistrement, pourrait, cependant, engendrer des frais d'accès au gouvernement, que certaines personnes morales ou organisations trouveraient onéreux.

La « partie importante des fonctions » est également perçue par certains comme un moyen permettant aux particuliers de passer outre les intentions du Parlement. Par exemple, la disposition est appliquée aux exigences d'enregistrement qui s'appliquent aux lobbyistes salariés employés par les personnes morales. En vertu de la *Loi sur le lobbying*, les anciens TCPD sont interdits de faire du lobbying pour une période de cinq ans après avoir quitté leurs fonctions. Cependant, en fait, cette interdiction stricte ne s'applique qu'à ceux qui travaillent en tant que lobbyistes-conseils ou en tant que lobbyistes salariés employés par des organisations. La Loi prévoit qu'un ancien TCPD peut travailler en tant que lobbyiste pour le compte d'une personne morale, tant et aussi



longtemps que ses activités de lobbying ne représentent pas une « partie importante des fonctions ».

En ce qui a trait aux lobbyistes bénévoles, non rémunérés, il est difficile de justifier leur inclusion parmi ceux qui sont tenus de s'enregistrer, car cela pourrait limiter l'accès qu'ont les Canadiens aux décideurs gouvernementaux. Dans une société libre et démocratique, il est impératif que les citoyens aient libre accès à leur gouvernement et à ses représentants. La Commissaire est d'avis, par conséquent, que tout amendement à la Loi ne devrait pas prévoir l'enregistrement obligatoire des lobbyistes bénévoles et non rémunérés.

Le Parlement, au moment de décider de supprimer ou non la disposition relative à la « partie importante des fonctions », devrait tenir compte du principe de la *Loi sur le lobbying* selon lequel « la liberté d'accès aux institutions de l'État est une importante question d'intérêt public ». La question devrait porter sur la détermination de quelles personnes le Parlement souhaite viser par la Loi et, par conséquent, si certaines exemptions pourraient être justifiées (p. ex. certains types d'œuvres de charité). La Commissaire serait disposée à explorer la question plus à fond avec le Parlement.

Incidence des modifications sur le Registre des lobbyistes

Les modifications de 2005 ont donné lieu à la création d'un Registre des lobbyistes tout à fait nouveau en raison des nombreux changements apportés aux exigences d'enregistrement. Les changements introduits à la *Loi sur le lobbying* en 2008 ont également donné lieu à un remaniement en profondeur du Registre des lobbyistes de manière à tenir compte du nouvel élargissement des exigences en matière de déclaration ainsi que du nombre plus élevé de transactions occasionnées par le cycle de déclaration mensuel. En outre, le système devait être mis à jour afin de tenir compte de la divulgation mensuelle de certaines communications orales et organisées entre les lobbyistes et les TCPD.

Il existe une demande croissante concernant la possibilité d'offrir les renseignements disponibles dans le Registre sous divers formats, conformément à la tendance actuelle vers le gouvernement transparent. Au cours de l'année financière qui vient de s'écouler, le Commissariat a répondu à neuf demandes distinctes en provenance des médias et des universitaires concernant des retraits massifs de données du Registre. Cela suggère que la base de données contribue à la transparence accrue des activités de lobbying.

Les travaux de planification et de développement en vue des modifications de 2005 et de 2008 à la législation fédérale sur le lobbying ont débuté environ deux ans avant l'entrée en vigueur des dispositions amendées. Les améliorations des systèmes en vue de permettre l'application des modifications à *Loi sur le lobbying* ont occasionné des frais de l'ordre de 2 millions de dollars. Un budget annuel de 1,1 million de dollars est consacré à l'administration du Registre, y compris les salaires pour l'équivalent de six employés à temps plein dédiés principalement à fournir de l'aide aux lobbyistes concernant l'enregistrement. Ce budget couvre entre 400 000 \$ et 500 000 \$ investis tous



les ans en travaux techniques pour assurer l'entretien technique et la mise à niveau du système.

Recommandations

L'expérience en matière de l'administration du Registre des lobbyistes fédéral au cours des cinq dernières années a mis en évidence les parties de la Loi où il y aurait lieu d'apporter des améliorations.

Recommandation 1 : Les dispositions relatives à la « partie importante des fonctions » devraient être supprimées de la *Loi sur le lobbying* et il y aurait lieu de considérer un nombre restreint d'exemptions.

- L'introduction de l'exigence selon laquelle les lobbyistes doivent déclarer tous les mois certaines communications avec des titulaires d'une charge publique a permis de rehausser la transparence des activités de lobbying. Toutefois, la *Loi sur le lobbying* exige seulement que les personnes morales et les organisations soient enregistrées une fois que le seuil qui correspond à une partie importante des fonctions est atteint. Si elles jugent qu'elles n'atteignent pas le seuil en question, elles n'ont pas à s'enregistrer, dans quel cas le Registre ne contiendra aucun renseignement sur les activités de lobbying de ces individus. En outre, les communications orales et organisées qu'ils ont tenues avec des TCPD ne doivent pas non plus être divulguées dans des déclarations mensuelles de communication.

Recommandation 2 : La Loi devrait être modifiée de manière à exiger que les déclarations mensuelles de communication énumèrent les noms de chacun des lobbyistes salariés qui a, en effet, participé à la communication, en plus du nom du cadre le plus haut placé.

- Actuellement, les déclarations mensuelles de communication énumèrent le nom du TCPD et le nom du cadre le plus haut placé d'une personne morale ou d'une organisation chargé de l'enregistrement. Les noms des lobbyistes salariés qui ont participé à la communication orale et organisée avec le TCPD ne sont pas énumérés dans la déclaration mensuelle de communication.



Recommandation 3 : La formule prescrite des communications aux fins des déclarations mensuelles de communication devrait être changée de « orale et organisée » à simplement « orale ».

- L'absence d'une définition claire de ce qui constitue une communication orale et « organisée », aux fins de la divulgation dans les déclarations mensuelles de communication, crée de la confusion à la fois chez les lobbyistes et les TCPD concernant quelles communications doivent faire l'objet d'une déclaration. L'inclusion de toutes les communications « orales », qu'elles soient « organisées » à l'avance ou non, aurait aussi une incidence positive sur la transparence des rencontres et autres communications soi-disant « fortuites » puisque toutes les communications concernant des questions prescrites entre les lobbyistes et les TCPD feraient l'objet d'une déclaration.

Recommandation 4 : La Loi devrait être modifiée de manière à exiger que les lobbyistes divulguent toute communication orale au sujet de questions prescrites avec les TCPD, sans égard à qui l'a initiée.

- Actuellement, la Loi exige que les lobbyistes présentent une déclaration mensuelle des communications seulement dans les cas où c'est le lobbyiste qui a initié la communication orale et organisée, sauf dans les cas où l'objet de la communication a trait à l'octroi de subventions, contributions ou autres avantages financiers, ou encore l'octroi d'un contrat, auquel cas la communication doit obligatoirement faire l'objet d'une déclaration sans égard à qui l'a initiée.

Recommandation 5 : La Loi devrait être modifiée de manière à rendre explicite l'exigence selon laquelle les lobbyistes-conseils doivent divulguer le client ultime de la démarche par opposition à la firme qui les embauche.

- Une nouvelle tendance émerge dans les enregistrements en ce qui a trait à la divulgation des renseignements sur les clients. Certains lobbyistes-conseils travaillent en « sous-traitance » pour des firmes de lobbying pour entreprendre des activités de lobbying et représenter un client en particulier. Actuellement, la Loi ne stipule pas clairement qui devrait divulguer les véritables intérêts qu'ils représentent ultimement. Plutôt, elle les oblige à divulguer le nom du « client », ce qui pourrait être interprété comme voulant dire la firme de consultation qui a, en fait, embauché le lobbyiste. Le Commissariat a adopté la pratique d'exiger que le lobbyiste, lorsqu'il cite le nom d'une firme de consultation comme client, précise aussi le nom du client véritable dont les intérêts sont représentés en bout de ligne.





Éducation et sensibilisation

Informé les lobbyistes, les titulaires d'une charge publique et le public au sujet de la *Loi sur le lobbying* donne lieu à un taux plus élevé de conformité.

En vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, le Directeur des lobbyistes ne détenait pas un mandat explicite pour mettre sur pied un programme d'éducation et de sensibilisation afin de renseigner les lobbyistes au sujet de la raison d'être et des exigences de la loi. Le Directeur a reconnu, toutefois, que la sensibilisation des lobbyistes et des titulaires d'une charge publique donnait lieu, généralement, à un taux plus élevé de conformité aux exigences de la Loi.

En 2008, les modifications à la Loi y ont intégré officiellement un mandat pour le Commissaire le chargeant d'élaborer et de mettre en œuvre un programme d'éducation et de sensibilisation. La *Loi sur le lobbying* stipule que la Commissaire « élabore et met en œuvre de programmes d'éducation relatifs aux exigences prévues par celle-ci, en vue de sensibiliser le public et en particulier de la part des lobbyistes, leurs clients et les titulaires d'une charge publique ».¹

En 2008 comme en 2005, des efforts considérables ont été déployés pour faire en sorte que les changements apportés à la législation sur le lobbying avaient été bien saisis à la fois par les lobbyistes et par les titulaires d'une charge publique. Avant l'entrée en vigueur des modifications, on a fait parvenir à tous les lobbyistes inscrits au Registre et à tous les chefs de ministères et d'organismes fédéraux des trousseaux d'information décrivant les nouvelles exigences en matière d'enregistrement. Il était important qu'ils comprennent les changements législatifs imminents.

Avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur le lobbying* en 2008, le Directeur a diffusé une série de neuf avis de mise en œuvre à toutes les personnes enregistrées. Ces avis ont également été affichés sur le site Web du Bureau.

Ces documents décrivaient en détail les diverses modifications à la législation et portaient sur les questions d'intérêt suivantes à la fois aux lobbyistes et aux titulaires d'une charge publique :

- L'entrée en vigueur de la *Loi sur le lobbying*
- Les titulaires d'une charge publique désignée
- L'interdiction quinquennale d'exercer des activités de lobbying
- Les déclarations mensuelles
- Les communications avec tout titulaire d'une charge publique désignée
- Les membres de conseils d'administration et les membres d'organisations
- Les honoraires conditionnels

¹ *Loi sur le lobbying*, paragraphe 4.2(2)



- Le Système d'enregistrement des lobbyistes
- Les modifications diverses des exigences d'enregistrement des lobbyistes.

En 2008, des didacticiels multimédias ont été offerts par l'intermédiaire du site Web du Commissariat afin d'aider les déclarants à comprendre le processus et les exigences précises de la Loi. Ces didacticiels continuent à fournir de l'aide et sont mises à jour régulièrement afin de tenir compte de changements apportés au Registre.

La section ci-dessous met en relief les activités de sensibilisation qui ont été lancées au cours des quelques dernières années afin de renseigner les principaux intervenants.

Partage d'information avec les lobbyistes

Le Commissariat au lobbying consacre des efforts et des ressources considérables à la communication et au partage d'information au sujet des exigences de la *Loi sur le lobbying* avec les lobbyistes. Par exemple, le Commissariat :

- répond aux demandes de renseignements en provenance des lobbyistes enregistrés ou potentiels concernant les exigences d'enregistrement selon la Loi et leur offre une aide technique pour faciliter leur interaction avec le Système d'enregistrement des lobbyistes;
- administre des séances de formation et d'information aux personnes et aux groupes concernant les principales caractéristiques de la Loi;
- rencontre régulièrement des associations représentant les lobbyistes, y compris l'Institut de relations gouvernementales du Canada, la Société canadienne des relations publiques, l'Association des affaires publiques du Canada, la Chambre de commerce du Canada, et la Société canadienne des directeurs d'association, afin d'informer les participants et d'échanger des points de vue sur la législation;
- communique directement avec les lobbyistes pour leur fournir des renseignements sur des changements précis apportés aux exigences d'inscription en vue de les sensibiliser et de rehausser davantage le taux de conformité – les communications se font principalement par courrier électronique;
- fait parvenir des lettres d'avis aux particuliers qui participent à des activités de lobbying, mais qui ne sont peut-être pas conscients des exigences d'enregistrement en vertu de la *Loi sur le lobbying*, afin de les encourager à visiter le site Web du Commissariat; ils pourront ainsi déterminer s'ils devraient s'enregistrer comme lobbyistes.

Sensibilisation des titulaires d'une charge publique

La Commissaire au lobbying est d'avis que les titulaires d'une charge publique fédéraux, qu'ils soient des représentants élus ou des fonctionnaires, doivent assumer un rôle primordial en ce qui a trait à la sensibilisation accrue à la *Loi sur le lobbying* et ses exigences. Lorsque les titulaires d'une charge publique comprennent l'objectif de la *Loi sur le lobbying*, ils peuvent aider à la rendre plus transparente en se demandant si les lobbyistes qu'ils rencontrent sont conscients de la Loi et s'ils agissent en conformité avec celle-ci.



La Commissaire et les autres représentants du Commissariat se réunissent régulièrement avec d'autres groupes de représentants au sein des ministères et organismes à l'échelle de la fonction publique. Ces rencontres servent de forum efficace pour partager l'information et les points de vue sur des questions liées aux activités des lobbyistes et aux exigences de la Loi.

Ce qui est particulièrement intéressant, c'est qu'en 2009-2010, la Commissaire a rencontré les cadres supérieurs des 20 institutions fédérales qui font l'objet du plus grand nombre d'activités de lobbying. Ces réunions ont pour objet de décrire les exigences de la *Loi sur le lobbying*, d'échanger des points de vue sur sa mise en œuvre et de déterminer les besoins futurs en matière de sensibilisation et d'information.

En 2010-2011, la Commissaire a rencontré des représentants de plusieurs conseils fédéraux régionaux dans le contexte de leurs réunions régulières. Les conseils fédéraux régionaux ont pour mandat de fournir aux responsables fédéraux régionaux un forum pour partager des points de vue et des préoccupations que partagent les ministères et les organismes situés dans la même région du pays. Cette série de réunions a permis de faire en sorte que les titulaires fédéraux d'une charge publique situés à l'extérieur de la Région de la capitale nationale étaient conscients des exigences de la *Loi sur le lobbying*.

Aide aux parlementaires

La Commissaire au lobbying est une agente indépendante du Parlement et, à ce titre, est redevable aux deux chambres du Parlement. La Commissaire comparait principalement devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, pour faire état de ses activités. Ce faisant, elle tente de fournir tous les renseignements nécessaires en vue d'aider les Parlementaires à mieux comprendre le mandat qui lui est conféré en vertu de la *Loi sur le lobbying*, et ainsi, de mieux exécuter leurs fonctions de surveillance.

Lorsque le Règlement a fait l'objet de modifications en septembre 2010 en vue d'élargir la définition de titulaire d'une charge publique désignée (TCPD) et inclure les députés et les sénateurs, la Commissaire a communiqué avec ces nouveaux TCPD. Elle leur a donné des renseignements concernant leurs responsabilités en vertu de la *Loi sur le lobbying*. Elle a fait appel à tous les lobbyistes enregistrés et leur a rappelé les principaux aspects des exigences en matière de divulgation qui s'appliquent aux lobbyistes, en particulier dans la mesure où celles-ci touchaient aux communications avec les nouveaux titulaires d'une charge publique désignée. La Commissaire a également été invitée par certains caucus des partis à la Chambre des communes et au Sénat à faire des présentations.

Échanges avec les homologues

La communauté qui œuvre en vue de s'assurer que les activités de lobbying sont transparentes et éthiques est relativement petite. Il importe d'établir et d'entretenir un réseau en vue de lier entre eux les homologues fédéraux, provinciaux et internationaux



afin de mettre en commun des expériences et des pratiques exemplaires et aussi de discuter de moyens de relever des défis existants et nouveaux dans diverses juridictions.

La Commissaire au lobbying joue un rôle actif à cet égard. Au Canada, les provinces de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de Terre-Neuve et Labrador, de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario, du Québec et du Manitoba, ainsi que la ville de Toronto ont adopté une loi sur le lobbying. Un réseau d'agents responsables de l'administration des lois sur le lobbying dans ces juridictions a été mis sur pied. Depuis 2007, les Registraires et les Commissaires au lobbying du Canada se sont réunis tous les ans afin de comparer leurs expériences, de discuter de questions émergentes et de mettre à profit les leçons tirées de ces expériences.

La Commissaire au lobbying a agi sur le plan international. En particulier, elle est membre du « Council on Governmental Ethics Laws » (COGEL) et participe régulièrement à des conférences et autres forums pour faire part de la perspective canadienne sur la législation sur le lobbying aux représentants étrangers.

Bulletins d'interprétation et avis consultatifs

En vertu du paragraphe 10(1) de la *Loi sur le lobbying*, la Commissaire est autorisée à émettre des avis consultatifs et des bulletins d'interprétation concernant l'application, l'interprétation et l'administration de la Loi. Il s'agit d'instruments non législatifs ayant pour objet d'élucider certains aspects de la Loi. Les bulletins d'interprétation sont diffusés relativement à des parties de la Loi qui ne sont pas faciles à interpréter tels qu'ils sont rédigés. Ils sont d'interprétation libérale et ne ciblent aucun groupe ou particulier précis. Les avis consultatifs sont de nature plus précise. Ils offrent des conseils à un groupe en particulier ou ensemble de personnes sur la façon dont la Loi s'applique à eux, le cas échéant.

Sept bulletins d'interprétation et six avis consultatifs sont actuellement affichés sur le site Web du Commissariat et portent sur les sujets suivants :

- Bulletin d'interprétation :
 - Nominations intérimaires à des postes de titulaire d'une charge publique désignée
 - Interprétation de « rang comparable » pour les postes de titulaires d'une charge publique désignée
 - Une partie importante des fonctions (« Règle de 20 pourcent »)
 - Communication avec un titulaire d'une charge publique fédérale
 - Communication avec un titulaire d'une charge publique désignée
 - Divulcation des charges publiques antérieures
 - Exigences en matière de divulgation pour les personnes ou les parties intéressées prenant part à des consultations

- Avis consultatifs :
 - Conseil d'administration : Application de la Loi aux présidents et administrateurs indépendants



- Les établissements publics et les activités enregistrables au sens de la *Loi sur le lobbying*
- Exigences relatives à l'enregistrement dans le secteur de l'enseignement universitaire
- Exigences relatives à l'enregistrement en ce qui concerne les crédits d'impôt
- Les organismes à gouvernance partagée et les activités enregistrables au sens de la *Loi sur le lobbying*.
- Les sociétés d'État et les activités enregistrables au sens de la *Loi sur le lobbying*

Directive de la Commissaire

Le *Code de déontologie des lobbyistes* a été adopté en 1997. Il contient trois principes et huit règles visant à assurer que les lobbyistes suivent des normes d'éthique élevées dans l'exercice de leurs activités.

À la suite d'une décision de la Cour d'appel fédérale rendue en mars 2009², la Commissaire au lobbying a fourni aux lobbyistes une directive sur la Règle 8 (Influence répréhensible) du Code, qui traite de la question des conflits d'intérêts. Cette directive comprend un ensemble de documents expliquant ce que sont les conflits d'intérêts et conseillent les lobbyistes sur la manière d'éviter la création d'un conflit d'intérêts réel ou apparent. À la suite de la publication de cette directive, les lobbyistes ont exprimé le besoin de mieux comprendre comment la Commissaire allait évaluer la question des activités politiques en fonction de la Règle 8. Pour y répondre, la Commissaire a fourni des clarifications concernant les activités politiques dans le contexte de la Règle 8.

Site Web

Le site Web du Commissariat est un outil puissant et efficace pour diffuser de l'information aux lobbyistes, aux titulaires d'une charge publique et au grand public, comme en témoigne le nombre élevé de visites chaque année. Le Commissariat utilise des moyens électroniques et Web pour joindre diverses audiences à des coûts raisonnables. Les outils éducatifs préparés par le Commissariat sont disponibles sur son site Web et mis à jour régulièrement. Ils comprennent notamment :

- des présentations PowerPoint soulignant les principaux aspects de la *Loi sur le lobbying*;
- des bulletins d'interprétation et des avis consultatifs expliquant les exigences importantes de la Loi;
- des documents d'orientation sur l'application des règles du *Code de déontologie des lobbyistes*.

² *Démocratie en surveillance c. Barry Campbell et procureur général du Canada (Bureau du directeur des lobbyistes)*, 2009 CAF 79.



Des travaux ont été entrepris en vue de revitaliser le site Web du Commissariat, l'accent étant mis sur la simplification de la navigation. Par ailleurs, des efforts sont déployés afin de mettre à jour fréquemment le site Web et assurer que l'information qu'il contient est pertinente et exacte.

Ressources

Pour l'exercice 2010-2011, les ressources financières et humaines allouées pour remplir cette partie du mandat de la Commissaire comprennent un budget d'environ 900 000 \$, incluant les salaires de l'équivalent de sept employés à temps plein.

Recommandation

Établir le contact avec les lobbyistes, leurs clients et les titulaires d'une charge publique et leur fournir de l'information est un aspect important des responsabilités de la Commissaire au lobbying en vertu de la *Loi sur le lobbying*. Les activités d'éducation et de sensibilisation continuent à faire partie intégrante de la stratégie de conformité du Commissariat.

Les activités de sensibilisation menées par le Commissariat se divisent en deux catégories principales : les activités au moment de la mise en œuvre et les activités permanentes. Le Parlement devrait tenir compte du fait que tout changement au cadre législatif nécessitera des activités de sensibilisation au moment de la mise en œuvre afin d'assurer que les lobbyistes, leurs clients et les titulaires d'une charge publique sont informés des changements aux exigences législatives.

Les lobbyistes sont de plus en plus nombreux à divulguer volontairement qu'ils se sont enregistrés en retard. Il est encourageant de noter que les lobbyistes sont sensibilisés à la Loi, et divulguent les infractions potentielles de leur propre gré. À l'exercice 2010-2011, dix examens administratifs entrepris par le Commissariat faisaient suite à une divulgation volontaire.

La diminution du nombre de questions techniques adressées au Commissariat témoigne d'une compréhension plus poussée des exigences législatives. Les lobbyistes et les titulaires d'une charge publique posent maintenant des questions plus complexes qui indiquent une meilleure compréhension de la *Loi sur le lobbying* et un besoin de sensibilisation continue.

Le besoin de sensibilisation continue et d'activités éducation est fréquemment démontré par les questions et des préoccupations récurrentes des lobbyistes et des titulaires d'une charge publique. Par exemple, on demande souvent à la Commissaire d'expliquer des concepts tels qu'une « partie importante des fonctions » qui s'appliquent aux organisations et aux personnes morales, ou de clarifier l'interprétation de « communication orale et organisée » aux fins des déclarations mensuelles des communications. Une autre question fréquente porte sur la différence entre l'exigence de soumettre un enregistrement initial et le besoin de déclarer chaque mois les



communications avec des titulaires d'une charge publique désignée. Il s'agit de trois aspects complexes de la législation actuelle.

Les activités de sensibilisation de la Commissaire permettent d'identifier les lacunes dans les connaissances de certains groupes d'intervenants, et là où il faudrait améliorer et concentrer les efforts d'éducation, ce qui a permis au Commissariat d'offrir des produits et des activités de sensibilisation plus ciblées, et a grandement éclairé les discussions du Commissariat en matière de politiques. À titre d'exemple, un document intitulé « Dix choses qu'il est important de savoir sur le lobbying » a été préparé et distribué pour aider les parlementaires à comprendre la *Loi sur le lobbying*.

Un sondage qui sera mené auprès des intervenants en vue d'aider à concentrer les efforts de sensibilisation là où ils sont les plus nécessaires est en cours d'élaboration.

Recommandation 6 : Le mandat explicite de sensibilisation et d'éducation devrait être maintenu dans la *Loi sur le lobbying* afin de soutenir les efforts de sensibilisation de la commissaire au bien-fondé et aux exigences de la Loi.





Examens et enquêtes

Les seules mesures d'application prévues par la *Loi sur le lobbying* sont les renvois à la police et les rapports au Parlement.

Principales modifications aux dispositions d'application

Avant 2005, la Loi donnait au Directeur des lobbyistes le pouvoir d'enquêter sur les infractions présumées au *Code de déontologie des lobbyistes*, sans toutefois lui permettre d'enquêter sur les infractions présumées à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Les modifications de 2005 à cette Loi ont instauré l'exigence pour le Directeur d'aviser un agent de la paix s'il avait des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la Loi avait été commise.

Les modifications législatives de 2008 ont créé le poste de Commissaire au lobbying et accru les pouvoirs d'enquête. En vertu de la *Loi sur le lobbying*, la Commissaire peut enquêter tant sur des infractions présumées à la Loi qu'au Code. Cependant, elle doit quand même aviser un agent de la paix si elle a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la Loi a été commise. La *Loi sur le lobbying* stipule également que la Commissaire peut refuser d'enquêter ou de poursuivre une enquête, notamment si elle estime que cela serait inutile en raison de la période écoulée depuis le moment où l'affaire a pris naissance.

Avant 2008, la législation prévoyait un délai de prescription de deux ans pour les enquêtes et les poursuites, après lequel aucune accusation ne pouvait être portée. En 2008, ce délai a été porté à dix ans après la date de la prétendue perpétration.

Les modifications de 2008 ont également doublé l'amende maximale prévue pour les infractions à la Loi, la faisant passer de 100 000 \$ à 200 000 \$. En vertu de la *Loi sur le lobbying*, la Commissaire peut également interdire à un lobbyiste qui a été reconnu coupable d'une infraction sous la Loi d'exercer des activités de lobbying pendant une période maximale de deux ans.

Expérience en matière d'application de la législation sur le lobbying

À la suite de l'entrée en vigueur de modifications à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* en 2005, une direction des enquêtes a été mise sur pied au sein du Bureau du Directeur des lobbyistes. Avec le temps, la taille de la direction des enquêtes s'est accrue pour faire face à l'augmentation de la charge de travail et à l'introduction de responsabilités additionnelles ayant trait à la vérification des déclarations mensuelles des communications et à l'examen des demandes d'exemption. Elle dispose maintenant d'un



budget de 1,1 million de dollars, incluant les salaires de l'équivalent de neuf employés à temps plein.

Examens administratifs

N'importe qui peut porter des allégations d'infractions à la *Loi sur le lobbying* ou au *Code de déontologie des lobbyistes* à l'attention de la Commissaire au lobbying. La Commissaire peut également décider d'examiner une infraction potentielle qu'elle a elle-même constatée en prenant connaissance d'information diffusée dans les médias ou d'autres renseignements accessibles au public. Récemment, une nouvelle tendance a vu le jour : des lobbyistes divulguent volontairement qu'ils ne se sont pas conformés aux exigences de la Loi, en omettant par exemple de s'enregistrer en temps opportun ou de transmettre des déclarations mensuelles des communications.

Après avoir pris connaissance d'une infraction présumée à la Loi ou au Code, la Commissaire peut déclencher un examen administratif. Cependant, la *Loi sur le lobbying* stipule que la Commissaire doit suspendre son enquête si elle découvre que l'affaire fait déjà l'objet d'une enquête ou qu'une accusation a déjà été portée. L'enquête ne peut reprendre tant que l'autre organisme n'ait disposé du dossier.

Le processus d'examen administratif a été établi en 2005. Il importe de noter qu'un examen administratif ne constitue pas une enquête officielle aux termes de la Loi. Celui-ci vise à documenter les faits entourant les allégations et fournir à la Commissaire un résumé de l'allégation, des renseignements contextuels et une analyse de l'infraction présumée pour lui permettre de déterminer une façon adéquate d'assurer l'application de la Loi, par exemple en déclenchant une enquête.

Tout comme les enquêtes, les examens administratifs mettent l'accent sur l'établissement des faits, ce qui nécessite une recherche contextuelle, des entrevues approfondies, et des recherches dans le Registre et d'autres sources d'information accessible au public. Cependant, aux fins des enquêtes, la Commissaire est autorisée en vertu de la *Loi sur le lobbying* à assigner devant elle des témoins et leur enjoindre de déposer ou de produire des documents, et leur faire prêter serment, « de la même manière et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives ».

Les examens administratifs sont généralement détaillés parce qu'ils peuvent mener à des enquêtes. En outre, les décisions de la Commissaire peuvent faire l'objet d'une demande d'examen judiciaire par la Cour fédérale. Les examens administratifs, tout comme les enquêtes, doivent donc être effectués minutieusement afin que la Commissaire puisse rendre des décisions équitables, complètes et défendables devant un tribunal.

Au terme d'un examen administratif, la Commissaire reçoit un rapport exhaustif exposant les faits du cas et proposant des recommandations afin de l'aider à déterminer la marche à suivre appropriée pour assurer l'application de la Loi. Il y a quatre issues possibles :

1. Le dossier est clos parce que l'allégation n'était pas fondée, par exemple parce qu'elle ne concernait pas une activité enregistrable, parce que l'activité visée



- n'avait pas été exercée moyennant paiement ou que le seuil d'« une partie importante des fonctions » pour l'enregistrement n'avait pas été atteint par la personne morale ou l'organisation employant la personne visée. Dans de tels cas, la Commissaire informe le plaignant et la personne visée de sa décision dans une lettre.
2. Le dossier est clos même si l'allégation était fondée. Dans les cas où la Commissaire considère que l'infraction n'est pas assez sérieuse pour être renvoyée à la GRC, elle peut décider d'appliquer d'autres mesures de conformité qu'elle juge plus adaptées pour assurer la conformité à la Loi, par exemple sensibiliser le contrevenant au sujet des exigences de la Loi ou lui demander d'apporter des corrections dans le Registre des lobbyistes. Ces cas font toujours l'objet d'un suivi ultérieur.
 3. Une enquête officielle est déclenchée lorsque la Commissaire détermine que l'allégation est sérieuse et semble être fondée. La *Loi sur le lobbying* stipule que la Commissaire doit faire enquête si elle a des « raisons de croire » qu'une enquête est nécessaire au contrôle d'application de la Loi ou du Code.
 4. Le cas est renvoyé à un agent de la paix si la Commissaire a des « motifs raisonnables de croire » qu'une personne a commis une infraction à la *Loi sur le lobbying* ou à toute autre loi fédérale ou provinciale.

Il est important de noter que le temps nécessaire pour mener à bien un examen administratif varie d'un cas à l'autre, en fonction de la complexité du cas, de la disponibilité des témoins et des éléments de preuve, et d'autres facteurs. De plus, lorsqu'un cas est renvoyé à la GRC, la Commissaire n'en a plus le contrôle.

Enquêtes

En vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, le Directeur pouvait faire enquête s'il avait des motifs raisonnables de croire qu'une personne avait commis une infraction au Code. En vertu de la *Loi sur le lobbying*, la Commissaire peut enquêter si elle a des raisons de croire qu'une enquête est nécessaire au contrôle d'application de la Loi ou du Code. La Commissaire, tout comme le Directeur avant elle, a le pouvoir d'assigner des témoins et leur enjoindre de lui fournir de l'information au cours d'une enquête. En générale, il ressort de l'expérience de la Commissaire que les témoins sont disposés à coopérer, à répondre à ses demandes d'information et lui ont fourni des éléments de preuve sans qu'elle ait eût à exercer ce pouvoir.

La Loi stipule que la Commissaire doit, avant de statuer qu'une personne a commis une infraction au Code, lui donner la possibilité de présenter son point de vue. La Commissaire a pour pratique de transmettre un exemplaire du rapport qu'elle reçoit de la Direction des enquêtes du Commissariat à la personne qui en fait l'objet en lui donnant 30 jours pour lui transmettre ses commentaires. Des prolongations ont été accordées sur demande.



La *Loi sur le lobbying* exige, comme le faisait la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, que la Commissaire prépare ensuite un Rapport d'enquête dans lequel elle motive ses conclusions. En préparant son rapport, elle doit tenir compte à la fois du rapport de la Direction des enquêtes et du point de vue de la personne visée par l'enquête pour formuler ses conclusions. Le Rapport d'enquête est ensuite déposé devant les deux chambres du Parlement. Depuis 2005, douze Rapports d'enquête ont été déposés.

La *Loi sur le lobbying* stipule que dans le cadre de son enquête, si la Commissaire a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction à la Loi ou à toute autre loi fédérale ou provinciale, elle doit en aviser un agent de la paix. La Commissaire doit ensuite suspendre son enquête jusqu'à la conclusion de toute enquête policière. De plus, la Commissaire doit suspendre son enquête si elle découvre que l'objet de celle-ci est le même que celui d'une enquête déjà en cours au sein d'un autre organisme. L'exigence de suspendre les enquêtes et de renvoyer les cas à la police, ou de suspendre les enquêtes dont l'objet est le même que celui d'une enquête menée par un autre organisme, empêche la Commissaire de présenter rapidement des rapports d'enquête au Parlement.

Mesures de conformité

La *Loi sur le lobbying* fixe les pénalités, y compris les amendes et les peines d'emprisonnement, pour les infractions à la Loi. Si, dans le cadre de son enquête, la Commissaire a des « motifs raisonnables de croire » qu'une personne a commis une infraction à la Loi, elle doit aviser un agent de la paix et suspendre immédiatement son enquête. Il s'agit de la seule mesure de conformité que peut appliquer la Commissaire dans un cas semblable. L'agent de la paix compétent pour mener une enquête, généralement la Gendarmerie royale du Canada (GRC) dans le cas de la *Loi sur le lobbying*, doit examiner le cas en consultation avec des conseillers juridiques du Ministère de la Justice et des procureurs fédéraux du Service des poursuites pénales du Canada. Ensemble, ils doivent déterminer s'il y a lieu ou non de porter des accusations.

Depuis 2005, seulement un des cas renvoyés à la GRC a donné lieu à une sanction. Dans ce cas, un lobbyiste-conseil avait omis d'enregistrer ses activités de lobbying conformément à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Le Procureur général a décidé de traiter cette affaire au moyen d'un mode alternatif de règlement des conflits. Au terme de ce processus, le contrevenant s'est vu imposer comme sanction la rédaction d'un essai décrivant son expérience et les leçons que devraient en tirer les anciens employés gouvernementaux dont les activités ultérieures nécessitaient un enregistrement en vertu de la Loi.

Depuis juillet 2008, la GRC a pris environ huit mois pour examiner les cas qui lui ont été renvoyés par la Commissaire. Cette période allonge la durée globale des enquêtes et influe sur la capacité de la Commissaire à fournir aux parlementaires des Rapports d'enquête en temps utile. Comme la *Loi sur le lobbying* stipule que la Commissaire doit mener ses enquêtes en secret, elle ne peut également pas discuter publiquement de l'état des enquêtes lorsqu'elles sont en cours.



La Commissaire exerce son pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle détermine des mesures de conformité pour des transgressions moins sérieuses, comme la transmission d'une déclaration mensuelle en retard. Elle est d'avis que l'intérêt public ne serait pas bien servi si elle devait renvoyer chaque cas à la GRC. De son point de vue, de telles contraventions ne justifient pas une enquête criminelle.

La *Loi sur le lobbying* ne prévoit aucune amende ou peine d'emprisonnement pour les infractions au *Code de déontologie des lobbyistes*. La Commissaire a le pouvoir de déterminer si une personne a enfreint le Code et doit déposer les résultats de son enquête devant les deux chambres du Parlement. Le Directeur des lobbyistes a présenté au Parlement quatre Rapports d'enquête en vertu du Code en 2007. La Commissaire en a déposé huit Rapports.

Exemptions à l'interdiction quinquennale d'exercer des activités de lobbying pouvant être accordées aux anciens TCPD

En 2008, la *Loi sur le lobbying* a instauré l'interdiction quinquennale d'exercer des activités de lobbying pour les anciens titulaires d'une charge publique désignée (TCPD). Cette interdiction de faire du lobbying auprès du gouvernement fédéral pendant cinq ans après la fin de leur mandat vise à empêcher les anciens titulaires d'une charge publique de niveau supérieur de tirer profit des avantages et des relations personnelles découlant de leur poste au gouvernement à des fins de lobbying. Cependant, la *Loi sur le lobbying* autorise la Commissaire à exempter les personnes qui font l'objet de cette interdiction si elle estime que cette exemption n'est pas incompatible avec l'objet de la Loi. Parmi toutes les administrations au Canada, il s'agit de la plus longue interdiction touchant l'après-mandat visant les anciens titulaires d'une charge publique. La province de Québec, qui vient au deuxième rang, empêche certains anciens titulaires d'une charge publique de faire du lobbying pendant deux ans après la fin de leur mandat.

Un processus d'examen des demandes d'exemption a été élaboré et mis en œuvre afin de veiller à ce que la Commissaire obtienne suffisamment d'information pour déterminer s'il y a lieu ou non d'accorder une exemption. Bien que la Loi ne l'exige pas, la Commissaire a décidé qu'il était dans l'intérêt d'une justice naturelle d'offrir au demandeur la possibilité de donner son point de vue sur l'intention de la Commissaire d'accorder ou non une exemption avant de rendre sa décision finale.

La Commissaire a adopté une position stricte relativement à l'octroi d'exemptions, choisissant d'accorder des exemptions seulement dans les circonstances les plus exceptionnelles. Depuis 2008, la Commissaire a reçu dix-neuf demandes d'exemption et en a accordé quatre. Les noms des personnes qui en font l'objet et les raisons pour lesquelles elles ont été accordées sont publiés sur le site Web du Commissariat. Jusqu'à maintenant, les décisions de la Commissaire concernant l'octroi d'exemptions n'ont pas été contestées devant les tribunaux.



Une partie importante des fonctions

La *Loi sur le Lobbying* exige que les personnes morales ou les organisations doivent s'enregistrer si leurs activités de lobbying constituent une partie importante des fonctions d'un seul employé ou constitueraient une partie importante des fonctions d'un employé si elles étaient exercées par un seul employé.

De façon à faciliter le respect et l'application de la Loi, il est préférable d'avoir une démarcation claire des activités qui sont couvertes par la législation. L'utilisation du concept « partie importante des fonctions » rend difficile l'identification du moment à partir duquel la Loi s'applique. Tel que mentionné précédemment, au niveau fédéral, ce concept a longtemps été interprété comme correspondant à 20 pourcent des fonctions (la règle du 20 pourcent). Ceci nécessite un examen approfondi afin d'établir la quantité de travail accomplie et une vérification que ce travail est relié à des activités nécessitant l'enregistrement. De plus, on doit reporter ce résultat sur le total du travail effectué.

La règle du 20 pourcent nécessite donc la comptabilisation de deux activités qui sont difficiles à quantifier d'une façon fiable et précise: les activités nécessitant l'enregistrement et le total du travail effectué. Malgré l'interprétation bien établie, il est possible qu'un tribunal puisse adopter une opinion différente de ce que constitue une « partie importante des fonctions », étant donné que cette interprétation n'a pas été testée devant un tribunal.

Des enquêtes en secret

La *Loi sur le lobbying* stipule que les enquêtes doivent être secrètes. Cette disposition est en place depuis la modification de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* qui a établi un *Code de déontologie des lobbyistes* dans les années 1990. Elle a été ajoutée en vue d'assurer que les enquêtes relativement à la conduite des lobbyistes ne seraient pas menées d'une manière publique. Elle a souvent été critiquée, certains opposants soutenant que la Commissaire ne remplissait pas bien son mandat parce qu'elle ne pouvait pas divulguer l'état de certains dossiers. La Commissaire est d'avis qu'il serait contraire à la Loi de divulguer si un dossier particulier a été renvoyé à la GRC aux fins d'enquête. L'expérience des cinq dernières années donne à penser que la conduite des enquêtes en secret présente d'importants avantages.

En premier lieu, cela protège l'intégrité de l'enquête de la Commissaire. Les preuves doivent être recueillies avec fidélité, évaluées de manière confidentielle, et les règles généralement acceptées de preuve doit être respectées. Pour garantir l'équité, il importe qu'un arbitre indépendant, comme la Commissaire au lobbying, puisse mener ses enquêtes sans se faire influencer par l'opinion publique ou des pressions de groupes d'intérêt. L'utilisation de ce cadre législatif particulier donne également une certaine certitude que chaque cas est examiné de la même manière, avec la même rigueur.

En deuxième lieu, cela donne une certaine assurance que toute enquête policière subséquente sur les infractions présumées n'est pas compromise. Si les détails d'un cas



étaient discutés ouvertement et publiquement, on pourrait soutenir que la preuve et les éléments de preuve pourraient être détruits ou compromis, qu'il pourrait y avoir des erreurs d'interprétation ou des partis pris, et l'accusé pourrait estimer qu'il n'est pas traité équitablement. Ensemble, ces facteurs entraînent un risque élevé que l'enquête soit compromise si elle était rendue publique prématurément.

Enfin, cela assure que les règles de l'équité et de la justice naturelle sont suivies. Dans notre système juridique, les personnes sont présumées innocentes jusqu'à preuve du contraire. La conduite des enquêtes en secret aide à protéger la réputation des personnes qui pourraient avoir été faussement accusées d'avoir exercé des activités de lobbying répréhensibles.

La Commissaire a récemment commencé à confirmer aux comités parlementaires qu'un examen administratif ou une enquête est en cours lorsque l'affaire visée est connue du public. En complément du pouvoir d'enquête de la Commissaire, des dispositions législatives semblables à celles qui ont été ajoutées à la *Loi sur le vérificateur général* en ce qui a trait à l'immunité devraient être ajoutées à la *Loi sur le lobbying*. Les articles 18.1 et 18.2 de la *Loi sur le vérificateur général* fournissent un excellent exemple. Des dispositions similaires existent dans la *Loi sur les conflits d'intérêts* et diverses lois provinciales sur le lobbying (voir l'annexe A).

Recommandations

En conclusion, bon nombre d'aspects de la *Loi sur le lobbying* sont efficaces du point de vue de l'application. Cependant, à la lumière de l'expérience des cinq dernières années, on pourrait mieux faire appliquer la Loi si des modifications étaient apportées à certains aspects clés de celle-ci.

Une des principales questions découlant de l'expérience des cinq dernières années est si les mesures de conformité ou d'application prévues par la *Loi sur le lobbying* sont appropriées aux divers types d'infractions.

En 2008, les pénalités pour les infractions à la législation sur le lobbying ont considérablement augmenté. Les contrevenants encourent maintenant une amende maximale 200 000 \$, un emprisonnement maximal de deux ans, ou ces deux peines. Une personne reconnue coupable d'une infraction à la *Loi sur le lobbying* peut également se voir interdire par la Commissaire de faire du lobbying pendant une période maximale de deux ans.

Malgré les pénalités prévues, personne n'a encore jamais été accusé ou déclaré coupable d'une infraction à la *Loi sur le lobbying*. Même si les cas que le Commissariat renvoie à la GRC sont complets et bien documentés, aucune poursuite n'a été engagée dans dix des onze cas renvoyés à la GRC depuis 2005.

La Commissaire a recours à d'autres mesures pour les transgressions mineures. À l'heure actuelle, ces mesures visent principalement à sensibiliser les contrevenants. Ces derniers



font également l'objet d'un suivi étroit pour veiller à ce qu'ils se conforment à la Loi à l'avenir. Un exemple d'infraction mineure est la transmission de déclarations en retard.

Cependant, il est clair que même les transgressions mineures, comme le fait de transmettre régulièrement des déclarations en retard, pourraient nuire à la transparence des activités de lobbying. Pour sanctionner de telles transgressions, la *Loi sur le lobbying* n'offre pas de mesures d'application intermédiaires. Certaines transgressions peuvent justifier des sanctions ou des pénalités se situant quelque part à mi-chemin entre les deux extrêmes qui sont présentement utilisés : le système d'éducation, de correction et de surveillance employé par la Commissaire, à l'un des extrêmes, et les Rapports au Parlement et/ou les poursuites criminelles avec des amendes, des peines d'emprisonnement et les interdictions qui peuvent en découler, à l'autre extrême.

La mise en place d'un régime de pénalités administratives pécuniaires (PAP) pourrait remédier au manque de souplesse de la Loi relativement aux mesures d'application disponibles. Les transgressions n'ont pas toutes le même degré de gravité. Un régime de PAP servirait à combler le vide entre les deux extrêmes actuellement utilisés par la Commissaire, en instaurant un continuum de sanctions progressivement plus sévères et plus appropriées à l'éventail actuel d'infractions possibles. La publication des pénalités administratives pécuniaires imposées aurait également un effet dissuasif sur l'ensemble des lobbyistes. De tels régimes existent dans d'autres administrations au Canada et sont prévus dans d'autres lois fédérales.

Une analyse plus poussée est nécessaire pour déterminer avec exactitude les besoins connexes en ressources financières et humaines, dépendamment du modèle choisi. L'établissement d'un régime de pénalités administratives nécessiterait également l'élaboration d'un quelconque mécanisme ou processus d'appel.

Pour punir les infractions au *Code de déontologie des lobbyistes*, la seule mesure d'application disponible est la divulgation publique du nom du contrevenant en déposant un Rapport d'enquête devant les deux chambres du Parlement. Bien que l'on juge qu'une telle mesure produit un effet dissuasif sur la personne en question de même que sur l'ensemble des lobbyistes, l'effet correctif est généralement perçu comme étant limité. La possibilité de mettre en place des pénalités administratives pour les infractions au Code devrait également être envisagée pour cette raison.

Enfin, en plus des pénalités administratives pécuniaires pour les infractions à la Loi et au Code, le pouvoir de la Commissaire d'interdire à certaines personnes de faire du lobbying auprès de titulaire d'une charge publique pendant une certaine période peut également être utile pour assurer la conformité à la Loi et au Code.





Recommandation 8 : L'exigence pour la commissaire de mener les enquêtes en secret devrait être maintenue dans la *Loi sur le lobbying*.

Recommandation 9 : Une disposition d'immunité semblable à celle prévue dans les articles 18.1 et 18.2 de la *Loi sur le vérificateur général* devrait être ajoutée à la *Loi sur le lobbying*.





Le Code de déontologie des lobbyistes

L'objet du Code est de rassurer le public canadien au sujet des normes d'éthique élevées que doivent respecter les lobbyistes.

Le *Code de déontologie des lobbyistes* est le fruit de nombreuses consultations auprès d'un large éventail de personnes et de groupes intéressés à accroître la confiance du public dans l'intégrité du processus décisionnel de l'État. Il est entré en vigueur le 1 mars 1997.

L'objet du *Code de déontologie des lobbyistes* est de rassurer le public canadien au sujet des normes d'éthique élevées que doivent respecter les lobbyistes de façon à préserver et à faire croître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité de la prise de décisions du gouvernement. Alors que la Loi établit le mandat et les pouvoirs de la Commissaire, les exigences en matière de déclaration pour les lobbyistes et les conséquences de la non-conformité, le Code détermine des normes de conduite obligatoires pour les personnes qui se livrent à des activités réputées enregistrables en vertu de la Loi au moyen de trois principes directeurs (intégrité et honnêteté; franchise; et professionnalisme) et de huit règles qui imposent aux lobbyistes des obligations et des exigences précises. Les règles sont réparties en trois catégories : transparence, confidentialité et conflits d'intérêts.

Bien que les lobbyistes aient l'obligation en vertu de la *Loi sur le lobbying* de se conformer au Code, les infractions au Code ne sont pas considérées comme des infractions aux termes de la Loi. Le paragraphe 14(2) de la Loi, qui établit la peine pour les infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, exclut expressément les infractions au Code de la liste de contraventions.

Inversement, toute contravention à la Loi place les lobbyistes en situation d'infraction à la Loi. Le principe du professionnalisme exige que les lobbyistes se conforment « 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 le lobbying* et son règlement d'application ». Avant février 2007, le Directeur des lobbyistes enquêtait seulement sur les infractions aux règles du Code, ce qui a changé lorsqu'il a publié un avis sur le site Web du Bureau du Directeur des lobbyistes afin d'informer les lobbyistes que ses pouvoirs d'enquête seraient déclenchés par une infraction présumée soit à un principe, soit à une règle du Code. La Commissaire au lobbying enquête également à la fois sur les infractions aux principes et aux règles du Code.

La conclusion par la Commissaire au lobbying qu'un lobbyiste a enfreint le Code n'entraîne pas une amende ou une peine d'emprisonnement. La Commissaire doit plutôt publier ses constatations et ses conclusions, et les motifs de ces dernières, dans un rapport déposé devant les deux chambres du Parlement. Les rapports au Parlement sont un outil de conformité important, parce qu'ils produisent à la fois un effet dissuasif sur le lobbyiste en question de même que sur l'ensemble des lobbyistes. Par ailleurs, la



publication d'un rapport peut ternir la réputation d'un lobbyiste, et nuire à sa capacité d'attirer ou de conserver des clients ou des employeurs.

Contrairement aux infractions à la Loi, pour lesquelles aucune poursuite ne peut être engagée plus de dix ans après les faits, les infractions au Code ne sont pas assorties d'un délai de prescription au-delà duquel la Commissaire ne peut pas présenter un rapport.

Au cours des cinq dernières années, douze rapports au Parlement ont été publiés. Dix d'entre eux concluaient qu'un individu avait enfreint le Code en omettant de s'enregistrer comme lobbyiste. L'omission de s'enregistrer est considérée comme une dérogation au principe du professionnalisme, et peut constituer une infraction aux règles 2 et 3 du Code, qui exigent que les lobbyistes fournissent des renseignements exacts, évitent d'induire qui que ce soit en erreur, et informent leurs clients et employeurs de leurs obligations en vertu de la Loi et du Code.

Les deux autres rapports concernent des infractions à la Règle 8. Une des trois règles concernant les conflits d'intérêts, la Règle 8 (Influence répréhensible) interdit aux lobbyistes de placer les titulaires d'une charge publique dans une situation de conflit d'intérêts « en proposant ou en prenant toute action qui constituerait une influence répréhensible sur ces titulaires ». Environ dix pour cent des dossiers d'examen administratif ouverts au cours des cinq dernières années et quinze pour cent des enquêtes déclenchées comportent une allégation d'infraction à la Règle 8 par un lobbyiste.

Jusqu'à maintenant, aucune infraction à un autre principe ou règle du Code par un lobbyiste n'a été constatée.

La Commissaire compte réviser le Code une fois que l'examen législatif sera terminé et que de nouvelles modifications, le cas échéant, auront été mises en œuvre.

Décisions des tribunaux concernant le *Code de déontologie des lobbyistes*

Trois cas ont fait l'objet d'une audience et d'une décision à la Cour fédérale ou à la Cour d'appel fédérale. Chacun de ces cas a eu une incidence importante sur l'interprétation du *Code de déontologie des lobbyistes* et sur l'approche du Commissaire au lobbying et, avant elle, du Directeur des lobbyistes, relativement à l'application du Code aux actions des lobbyistes.

Une décision a été rendue en 2004 par la Cour fédérale dans le cas *Démocratie en surveillance et le procureur général du Canada (Bureau du Conseiller en éthique)*³ en ce qui concerne quatre demandes de contrôle judiciaire du groupe d'intérêt public Démocratie en surveillance. La Cour fédérale a accueilli les quatre demandes, concluant qu'il existait des motifs suffisants pour susciter une crainte raisonnable de partialité de la

³ *Démocratie en surveillance c. Procureur général du Canada (Bureau du Conseiller à l'éthique)*, 2004 CF 969



part du Conseiller en éthique (le prédécesseur du Directeur des lobbyistes) et de son bureau contre Démocratie en surveillance.

Cette conclusion de la Cour fédérale était notamment basée sur la constatation que le Conseiller en éthique manquait d'indépendance parce qu'il avait été nommé par le premier ministre et occupait son poste selon le bon vouloir de celui-ci, avec pour conséquence que son mandat n'était pas protégé. De plus, la Cour a également vu comme des indications de partialité le fait que le Conseiller en éthique avait rejeté chaque requête de Démocratie en surveillance à laquelle il avait répondu et son habitude d'y répondre en retard. Par conséquent, la Cour fédérale a tranché en faveur de Démocratie en surveillance et a conclu qu'il y avait une crainte raisonnable de partialité de la part du Conseiller en éthique contre Démocratie en surveillance.

Les conclusions de la Cour fédérale dans cette affaire ont été remplacées, avant que la décision soit rendue, par l'abolition du poste de Conseiller en éthique à compter du 17 mai 2004. Sa fonction d'appliquer les règles touchant les conflits d'intérêts a été assumée par le Commissaire à l'éthique, alors que son pouvoir d'appliquer la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et le *Code de déontologie des lobbyistes* est devenu la responsabilité du Directeur des lobbyistes. Dans sa décision, la Cour a déterminé que l'approche du Conseiller en éthique relativement à l'interprétation de la Règle 8 du Code satisfaisait à la norme de contrôle applicable, soit la décision raisonnable. Le Directeur des lobbyistes a employé cette approche pour l'interprétation de la Règle 8 à son entrée en fonction.

La deuxième décision concernant la Règle 8 du Code est celle de la Cour d'appel fédérale dans le cas *Démocratie en surveillance et Barry Campbell et procureur général du Canada*⁴, rendue en mars 2009.

Dans ce cas, on a demandé au Directeur des lobbyistes d'examiner une allégation de Démocratie en surveillance selon laquelle Barry Campbell, lobbyiste enregistré, avait enfreint la Règle 8 du Code en organisant un souper-bénéfice pour un député en campagne pour sa réélection. À cette époque, le député en question était secrétaire d'État (Institutions financières internationales), un poste au sein du cabinet comportant certaines responsabilités en lien avec le ministère des Finances, tandis que M. Campbell était un lobbyiste enregistré qui s'était engagé à remplir plusieurs mandats de lobbying, dont un concernait le ministère des Finances.

Le Directeur a conclu que la Règle 8 n'avait pas été enfreinte et n'a pas ouvert d'enquête. Sa décision reposait sur l'avis donné aux lobbyistes par l'ancien Conseiller en éthique, qui laissait entendre qu'une influence répréhensible consistait à placer un titulaire d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts réel plutôt qu'apparent. Le Directeur a noté dans sa décision qu'il serait injuste d'imposer rétroactivement la nouvelle façon d'appliquer le *Code de déontologie des lobbyistes*.

⁴ Supra, note 2.



Démocratie en surveillance a demandé un contrôle judiciaire de la décision du Directeur à la Cour fédérale. Bien que la Cour fédérale ait rejeté cette demande, la décision a fait l'objet d'un appel et, en mars 2009, la Cour d'appel fédérale a accueilli l'appel et annulé la décision de la Cour fédérale. La Cour d'appel fédérale a conclu que l'interprétation de conflit d'intérêts utilisée par le Directeur, qui était fondée sur l'avis donné aux lobbyistes par l'ancien Conseiller en éthique, était trop étroite. La décision soulignait plusieurs principes à appliquer pour établir s'il y a conflit d'intérêts et exigeait que le Directeur des lobbyistes élabore une nouvelle approche reflétant la décision de la Cour pour l'interprétation et l'application de la Règle 8. C'est ce qu'a fait la Commissaire au lobbying en fournissant aux lobbyistes une directive en ce qui concerne l'application de la Règle 8 du Code en novembre 2009, de même que des clarifications concernant les activités politiques en août 2010.

Cette directive peut se résumer comme suit :

- Un lobbyiste risque de contrevenir à la Règle 8 si :
 - ses actions placent un titulaire d'une charge publique dans une situation de conflit d'intérêts réel;
 - ses actions placent un titulaire d'une charge publique dans une situation de conflit d'intérêts apparent.

Certains lobbyistes ont demandé une décision anticipée concernant les activités politiques que les lobbyistes peuvent exercer, en plus de la directive fournie par la Commissaire. Toutefois, la Commissaire a choisi de pas prendre une décision anticipée étant donné qu'en vertu de la *Loi sur le lobbying* et en lien avec l'application du *Code de déontologie des lobbyistes*, elle est chargée de réglementer les activités de lobbying et non les activités politiques. En vertu de la Loi, les décisions de la Commissaire peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Il est donc impératif que toutes ses décisions soient justes et qu'elles s'appuient sur tous les renseignements factuels. Elle se doit donc d'être prudente par rapport à fournir des avis concernant des situations possibles, s'appuyant sur des renseignements qui pourraient facilement changés après que l'avis a été émis. Cela créerait un risque non seulement pour le récipiendaire de l'avis, mais également pour elle-même par rapport à sa capacité d'examiner le cas subséquemment s'il advenait qu'une allégation soit portée contre cette personne. Sa neutralité et sa capacité à prendre une décision juste seraient compromises.

La troisième décision concernant le *Code de déontologie des lobbyistes* a été rendue en décembre 2010 par la Cour d'appel fédérale dans le cas *Makhija c. Canada (Procureur général)*⁵.

En mars 2007, le Directeur des lobbyistes a terminé quatre rapports d'enquête concernant des allégations d'activités de lobbying non enregistrées auxquelles se serait livré M. Neelam Makhija. Ces rapports, déposés devant le Sénat et la Chambre des communes, concluaient que M. Makhija avait contrevenu à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*

⁵ *Neelam Makhija c. Canada (Procureur général du Canada)*, 2010 FCA 342.



en omettant d'enregistrer ses activités de lobbying pour le compte de quatre personnes morales, et que ses activités constituaient une violation au *Code de déontologie des lobbyistes*.

M. Makhija a demandé le contrôle judiciaire des décisions du Directeur exposées dans les quatre rapports, prétextant qu'il n'était pas un lobbyiste et que le Directeur avait commis une erreur de droit. Il a demandé que les décisions soient renversées et que les rapports soient réputés ne pas avoir été présentés au Parlement. En mars 2008, la Cour fédérale a annulé les décisions du Directeur des lobbyistes et ordonné que les quatre rapports d'enquête déposés au Parlement soient retirés. Cette décision a remis en question la compétence du Directeur des lobbyistes à présenter ses constatations à propos des infractions apparentes à la Loi et à faire enquête en vertu du *Code de déontologie des lobbyistes* sur les personnes omettant de s'enregistrer comme lobbyistes.

Le procureur général a fait appel de la décision de la Cour fédérale devant la Cour d'appel fédérale et celle-ci a renversé la décision de la Cour fédérale, concluant que le Directeur avait le droit de faire enquête s'il avait des motifs raisonnables de croire qu'une infraction au Code avait été commise, même si la personne qui faisait l'objet de l'enquête ne s'était pas enregistrée comme lobbyiste. Cette décision a résolu la question relative à la compétence du Directeur des lobbyistes soulevée par la Cour fédérale. Une autorisation d'interjeter appel de la décision de la Cour suprême du Canada a été demandée, mais celle-ci a été refusée.

Conséquemment, la demande de contrôle judiciaire a été renvoyée à la Cour fédérale afin qu'une décision soit prise en fonction du bien-fondé de la demande de contrôle judiciaire de M. Makhija. En février 2010, la Cour fédérale a déclaré que les conclusions du Directeur des lobbyistes sur les infractions au *Code de déontologie des lobbyistes* étaient raisonnables et donc valides et légales, compte tenu des circonstances. Quant à la conclusion du Directeur des lobbyistes que M. Makhija avait enfreint la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, la Cour a déclaré que le Directeur des lobbyistes ne pouvait pas, en vertu de la Loi, en arriver à telle conclusion et a infirmé la partie visée de chacun des quatre rapports d'enquête du Directeur des lobbyistes. Cette décision a fait l'objet d'un appel devant la Cour d'appel fédérale et, en décembre 2010, celle-ci a finalement confirmé la décision de la Cour fédérale.

La question de la compétence de la Commissaire à enquêter sur une infraction apparente à la Loi ou au Code a été clarifiée en juillet 2008, lorsque des modifications à la législation contenues dans la *Loi sur le lobbying* ont conféré à la Commissaire le pouvoir de déclencher une enquête lorsqu'elle le juge nécessaire assurer l'application de la Loi ou du Code.





Annexe A – Survol des systèmes de pénalités administratives pécuniaires

Même si la *Loi sur le lobbying* (la Loi) prévoit des pénalités importantes pour les infractions à ses dispositions, soit des amendes pouvant atteindre 200 000 \$ et un emprisonnement maximal de deux ans, personne n'a été mis en accusation ou n'a été reconnu coupable d'une infraction à la Loi jusqu'à maintenant. À l'heure actuelle, la Loi n'offre aucune autre mesure d'application pour les transgressions moins sérieuses. La commissaire peut aviser la GRC d'une infraction à la Loi pour que celle-ci mène une enquête, ou rendre compte auprès du Parlement au sujet d'un bris au Code. Dans certains cas, la commissaire a recours à d'autres mesures de conformité, tel qu'éduquer un lobbyiste et surveiller son observation des exigences d'enregistrement. Ces mesures sont en reconnaissance du fait que toutes les transgressions ne sont pas égales.

La commissaire a recommandé l'établissement d'un système de pénalités administratives pécuniaires (PAP) pour combler le vide entre les deux extrêmes qui sont couramment à sa disposition. Elle est d'avis qu'un système de PAP créerait un continuum de pénalités plus approprié reflétant la gamme de transgressions.

Il y a trois modèles qui méritent d'être pris en considération, soit un au niveau fédéral et deux au niveau provincial, puisque le sujet régit par ceux-ci est semblable à celui que le CAL administre soit: la *Loi sur les conflits d'intérêts* du gouvernement fédéral, la *Lobbyists Act* de l'Alberta, et la *Lobbyists Registration Act* de la Colombie-Britannique.

Loi sur les conflits d'intérêts du gouvernement fédéral

Attribution

La commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique a le pouvoir d'imposer une pénalité pécuniaire maximale de 500 \$ pour les violations aux dispositions de la *Loi sur les conflits d'intérêts* ayant trait au défaut de respecter certains échéanciers pour le dépôt de déclaration ou la présentation de la documentation exigée dans les délais requis.

Équité procédurale/appels

La *Loi sur les conflits d'intérêts* prévoit que l'auteur présumé de la violation peut présenter des observations. Pour déterminer la pénalité, la commissaire à l'éthique doit prendre en considération ces observations ainsi que les critères énoncés dans la Loi. Les décisions de la commissaire à l'éthique sont définitives et peuvent uniquement faire l'objet d'un contrôle judiciaire en Cour fédérale fondé sur des motifs limités.

Processus décisionnel et avis public

Après avoir pris en considération les observations présentées, la commissaire à l'éthique rend une décision, qui peut inclure l'imposition d'une pénalité pécuniaire. Lorsqu'une telle pénalité est imposée, la *Loi sur les conflits d'intérêts* exige que la nature de la violation, le nom de son auteur et le montant de la pénalité soient publiés.



Recouvrement des amendes impayées

Une pénalité pécuniaire est considérée comme une créance de la Couronne dont le recouvrement peut être poursuivi devant la Cour fédérale ou tout autre tribunal compétent.

Disposition quant aux renvois aux fins de poursuites pénales

Les PAP peuvent seulement être imposées dans les cas de violations aux dispositions concernant la présentation de la documentation ou le dépôt d'information exigée dans les délais prévus. La *Loi sur les conflits d'intérêts* ne prévoit aucune sanction pénale. Les autres violations de la *Loi sur les conflits d'intérêts* ne sont pas passibles de PAP.

La Lobbyists Act de l'Alberta

Attribution

La *Lobbyists Act* de l'Alberta accorde au directeur le pouvoir d'imposer une pénalité administrative pécuniaire maximale de 25 000 \$ pour les violations à ses dispositions. En outre, dépendamment de la gravité de l'infraction, du nombre de condamnations antérieures ou des pénalités administratives pécuniaires imposées auparavant, le commissaire à l'éthique peut interdire à l'auteur d'une violation, pendant une période maximale de deux ans, de se livrer à des activités de lobbying et de déposer un enregistrement.

Équité procédurale/appels

Lorsque le directeur mène une enquête, il doit offrir à la personne en cause la possibilité de présenter ses vues avant de rendre toute conclusion défavorable. Lorsque le directeur émet un avis de pénalité administrative, la personne peut soit payer la pénalité, soit en appeler de la décision du directeur à la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta.

Processus décisionnel et avis public

Le directeur est tenu de mener une enquête lorsqu'il a des motifs de croire qu'une telle démarche est nécessaire afin d'assurer la conformité avec la *Lobbyists Act* et il doit offrir à la personne en cause la possibilité de présenter ses vues. Le directeur doit préparer un rapport présentant ses constatations et, lorsqu'il conclut que la personne a contrevenu à la *Lobbyists Act*, il peut, après avoir pris en ligne de compte divers facteurs énoncés dans le règlement afférent, imposer une pénalité administrative pécuniaire. La *Lobbyists Act* ne contient aucune disposition qui exige que le directeur rende l'imposition d'une pénalité administrative publique; toutefois, tous les rapports sont mis en ligne sur le site web du registre.

Recouvrement des amendes impayées

Sous réserve du droit d'appel, lorsqu'une personne omet de payer une pénalité, son recouvrement peut être poursuivi en déposant une copie certifiée conforme de l'avis de pénalité administrative auprès du greffier de la Cour du Banc de la Reine et l'avis a la même valeur et le même effet que s'il s'agissait d'un jugement de cette cour.



Disposition quant aux renvois aux fins de poursuites pénales

La *Lobbyists Act* prévoit des poursuites pénales, toutefois celle-ci précise qu'une personne qui paye une pénalité administrative pécuniaire ayant trait à une contravention ne peut être inculpée sous la *Lobbyists Act* en vertu d'une infraction pour la même contravention.

La Lobbyists Registration Act de la Colombie-Britannique

Attribution

Le directeur peut imposer une pénalité administrative pécuniaire maximale de 25 000 \$ s'il détermine qu'un individu a contrevenu à une disposition de la *Lobbyists Registration Act*. En outre, le directeur peut interdire à l'auteur de l'infraction, pour une période maximale de deux ans, de se livrer à des activités de lobbying et de s'enregistrer.

Équité procédurale/appels

Après avoir mené une enquête au terme de laquelle il a jugé qu'une personne n'a pas respecté une disposition de la *Lobbyists Registration Act*, le directeur doit offrir à la personne en cause une occasion raisonnable d'être entendu. La *Lobbyists Registration Act* prévoit également que la personne en cause peut demander une reconsidération de la décision du directeur, qui peut mener à l'annulation ou la confirmation de la décision, et la révision ou la confirmation du montant de la pénalité. La nouvelle décision peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

Processus décisionnel et avis public

Après avoir pris en considération les observations de la personne, le directeur doit l'aviser de sa décision et, s'il choisit d'imposer une pénalité administrative, du montant de la pénalité. Bien que la *Lobbyists Registration Act* ne stipule aucun facteur à prendre en considération pour évaluer le montant de la pénalité à imposer, le bureau du directeur des lobbyistes de la Colombie-Britannique a adopté des politiques et des procédures qui précisent les facteurs à prendre en considération. Le directeur doit préparer un rapport présentant ses constatations, les conclusions et les motifs de ces dernières ainsi que le montant de la pénalité administrative imposée, lequel rapport est présenté au président de l'Assemblée législative. La *Lobbyists Registration Act* accorde au directeur l'autorité de rendre ses rapports publics.

Recouvrement des amendes impayées

La pénalité est considérée comme une créance du gouvernement dont le recouvrement peut être poursuivi en déposant une copie certifiée conforme de l'avis à la Cour suprême ou à la Cour provinciale, ce qui lui donne la même valeur et le même effet qu'un jugement de cette cour.

Disposition quant aux renvois aux fins de poursuites pénales

La *Lobbyists Registration Act* prévoit des poursuites pénales, toutefois, celle-ci précise qu'une personne qui fait l'objet d'une pénalité administrative pécuniaire ne peut pas faire l'objet de poursuites pénales pour une infraction relative au même incident.



Annexe B – Exemples de dispositions d’immunité

Dispositions législatives fédérales offrant une immunité

LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Non-assignation

18.1 En ce qui concerne les questions venues à leur connaissance dans l’exécution, au cours d’un examen ou d’une enquête, des attributions qui sont confiées au vérificateur général en matière de vérification en vertu de toute loi fédérale, ce dernier et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité n’ont qualité pour témoigner ou ne peuvent y être contraints que dans les poursuites intentées pour une infraction visée à l’article 131 du *Code criminel* (parjure) se rapportant à une déclaration faite au titre de la présente loi.

Immunité du vérificateur général

18.2 (1) Le vérificateur général et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité bénéficient de l’immunité en matière civile et pénale pour les actes accomplis, les rapports ou comptes rendus établis et les paroles prononcées de bonne foi dans l’acquittement effectif ou censé tel des attributions qui sont confiées au vérificateur général en matière de vérification en vertu de toute loi fédérale.

Diffamation

(2) Ne peuvent donner lieu à des poursuites pour diffamation :

a) les paroles prononcées, les renseignements fournis ou les pièces produites de bonne foi dans l’acquittement effectif ou censé tel des attributions qui sont confiées au vérificateur général en matière de vérification en vertu de toute loi fédérale;

b) les rapports ou comptes rendus établis de bonne foi par le vérificateur général dans l’acquittement effectif ou censé tel des attributions qui lui sont confiées en matière de vérification en vertu de toute loi fédérale, ainsi que les relations qui en sont faites de bonne foi par la presse écrite ou audiovisuelle.

LOI SUR LES CONFLITS D’INTÉRÊTS

La *Loi sur les conflits d’intérêts* fédérale prévoit que le Commissaire et ses employés bénéficient d’une immunité en matière civile et pénale. Cette immunité s’ajoute à la protection prévue au paragraphe 86 (2) de la *Loi sur le parlement du Canada*. Selon cette disposition, lorsque le Commissaire s’acquitte de fonctions conférées par la Chambre des communes il agit dans le cadre de l’institution de la Chambre des communes et possède alors les privilèges et immunités de cette chambre et des députés.



Le paragraphe 50(2) de la *Loi sur les conflits d'intérêts* stipule :

[Le Commissaire ou les personnes agissant en son nom ou sous son autorité] bénéficient de l'immunité en matière civile ou pénale pour les actes, les rapports ou comptes rendus et les paroles qui lui sont attribuables de bonne foi dans l'exercice effectif ou censé tel des attributions que la présente loi confère au Commissaire.

LOI SUR LA PROTECTION DES FONCTIONNAIRES DIVULGATEURS D'ACTES REPREHENSIBLES

Immunité

45. Le Commissaire et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité bénéficient de l'immunité en matière civile ou pénale pour les gestes — actes ou omissions — accomplis, les rapports ou comptes rendus établis et les paroles prononcées de bonne foi dans l'exercice effectif ou censé tel de leurs attributions au titre de la présente loi.

LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Immunité du Commissaire à la protection de la vie privée

67. (1) Le Commissaire à la protection de la vie privée et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité bénéficient de l'immunité en matière civile ou pénale pour les actes accomplis, les rapports ou comptes rendus établis et les paroles prononcées de bonne foi dans l'exercice effectif ou censé tel des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés en vertu de la présente loi.

Diffamation

(2) Ne peuvent donner lieu à poursuites pour diffamation verbale ou écrite :

a) les paroles prononcées, les renseignements fournis ou les pièces produites de bonne foi au cours d'une enquête menée par le Commissaire à la protection de la vie privée ou en son nom dans le cadre de la présente loi;

b) les rapports ou comptes rendus établis de bonne foi par le Commissaire à la protection de la vie privée dans le cadre de la présente loi, ainsi que les relations qui en sont faites de bonne foi par la presse écrite ou audio-visuelle.



LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Immunité du Commissaire à l'information

66. (1) Le Commissaire à l'information et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité bénéficient de l'immunité en matière civile ou pénale pour les actes accomplis, les rapports ou comptes rendus établis et les paroles prononcées de bonne foi dans l'exercice effectif ou censé tel des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés en vertu de la présente loi.

Diffamation

(2) Ne peuvent donner lieu à poursuites pour diffamation verbale ou écrite :

a) les paroles prononcées, les renseignements fournis ou les pièces produites de bonne foi au cours d'une enquête menée par le Commissaire à l'information ou en son nom dans le cadre de la présente loi;

b) les rapports ou comptes rendus établis de bonne foi par le Commissaire à l'information dans le cadre de la présente loi, ainsi que les relations qui en sont faites de bonne foi par la presse écrite ou audio-visuelle.

LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

Immunité

75. (1) Le Commissaire – ou toute personne qui agit en son nom ou sous son autorité – bénéficie de l'immunité civile ou pénale pour les actes accomplis, les rapports ou comptes rendus établis et les paroles prononcées de bonne foi dans l'exercice effectif ou censé tel de ses attributions.

Diffamation

(2) Ne peuvent donner lieu à poursuite pour diffamation verbale ou écrite ni les paroles prononcées, les renseignements fournis ou les documents ou autres pièces produits de bonne foi au cours d'une enquête menée par le Commissaire ou en son nom, ni les rapports ou comptes rendus établis de bonne foi par celui-ci dans le cadre de la présente loi. Sont également protégées les relations qui sont faites de bonne foi par la presse écrite ou audio-visuelle.

Dispositions offrant une immunité en vertu de la législation provinciale sur le lobbying

L'article 32 de la loi sur l'enregistrement des lobbyistes de la province de **Terre-Neuve-et-Labrador** (traduction) (*Newfoundland Lobbyist Registration Act*) prévoit :



Une personne bénéficie d'une immunité pour les gestes, actes ou omissions, accomplis de bonne foi dans l'exercice effectif ou censé d'un pouvoir, d'une responsabilité ou d'une fonction conféré par la loi.

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* du **Québec** prévoit à l'article 46 ce qui suit :

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du Commissaire ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

La loi sur les lobbyistes de l'**Alberta** (traduction) (*Alberta Lobbyists Act*) prévoit à l'article 16 :

(1) Aucune action ne peut être intentée contre le registraire ou un ancien registraire ou tout autre individu qui est ou qui était à son emploi ou embauche pour les actes ou gestes commis de bonne foi sous la loi.

(2) Aucune action ne peut être intentée contre un individu qui, de bonne foi fournit des renseignements ou porte témoignage dans le cadre d'une enquête menée sous la loi, ou à un individu qui est employé ou embauché par le registraire.

La loi sur l'enregistrement des lobbyistes de la **Colombie-Britannique** (traduction) (*the British Columbia Lobbyists Registration Act*) prévoit au paragraphe 9.2(1) :

Aucune poursuite en dommages-intérêts ne peut être intentée ou soutenue contre le registraire ou les personnes qui agissent en son nom pour les actes ou les gestes commis ou des omissions dans l'exercice effectif ou censé tel d'un pouvoir ou d'une fonction que lui attribue la présente loi.

La **ville de Toronto** prévoit une protection semblable en vertu de l'article 391 de la *Loi de 2006 sur la cité de Toronto* :

Est irrecevable l'instance en dommages-intérêts ou autre introduite contre un membre du conseil municipal, contre un fonctionnaire, un employé ou un mandataire de la cité ou contre une personne agissant sur les ordres du fonctionnaire, de l'employé ou du mandataire pour un acte accompli de bonne foi dans l'exercice effectif ou censé tel d'une fonction ou d'un pouvoir que lui attribue la présente loi ou un règlement municipal adopté en vertu de celle-ci ou pour une négligence ou un manquement qu'il aurait commis dans l'exercice de bonne foi de cette fonction ou de ce pouvoir.



