



Commissariat au lobbying
du Canada

Office of the Commissioner
of Lobbying of Canada

Améliorer la *Loi sur le lobbying*

Recommandations préliminaires

FÉVRIER 2021

MÉMOIRE FOURNI EN RÉPONSE À UNE DEMANDE DU COMITÉ PERMANENT
DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS
PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Nancy Bélanger

Commissaire au lobbying du Canada



La présente publication est offerte en ligne et en format PDF à l'adresse suivante : lobbycanada.gc.ca

Les formats accessibles sont disponibles sur demande en communiquant avec info@lobbycanada.gc.ca.

Autorisation de reproduire

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

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à :

info@lobbycanada.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par la commissaire au lobbying du Canada, 2021

Also available in English under the title:
Improving the Lobbying Act: Preliminary recommendations

Liste des recommandations préliminaires

Recommandation 1	1
Modifier le seuil d'enregistrement visant les lobbyistes salariés	
Recommandation 2	7
Harmoniser les délais d'enregistrement	
Recommandation 3	10
Établir des exigences de déclaration identiques pour tous les enregistrements de lobbyistes salariés	
Recommandation 4	15
Considérer les membres des conseils d'administration comme employés de personnes morales et d'organisations	
Recommandation 5	18
Étendre les exigences de déclaration pour les rapports de communication mensuels	
Recommandation 6	23
Ajouter des informations contextuelles supplémentaires aux rapports de communication mensuels	
Recommandation 7	26
Uniformiser l'interdiction quinquennale d'exercer des activités de lobbying	
Recommandation 8	30
Mettre en place de nouvelles mesures de conformité	
Recommandation 9	35
Rendre les ordonnances exécutoires	
Recommandation 10	38
Permettre les renvois aux autorités compétentes	
Recommandation 11	40
Accorder l'immunité contre les poursuites civiles ou pénales	

Introduction

La *Loi sur le lobbying* est entrée en vigueur en 2008 lorsque la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (1989) a été mise à jour et renommée. La *Loi sur le lobbying* a établi le poste de commissaire au lobbying qui relève directement du Parlement. Les modifications législatives ont également mené à la création du Commissariat au lobbying afin de soutenir le commissaire dans ses fonctions.

La *Loi sur le lobbying* nécessite un examen législatif complet à tous les cinq ans par un comité du Sénat, de la Chambre des communes ou des deux chambres. Le dernier examen a été effectué par le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes en 2012. Cet examen a donné lieu à onze recommandations de la part du Comité, mais aucune modification législative n'en a découlé.

Le *Code de déontologie des lobbyistes*, créé en vertu de la législation, a été mis en œuvre en 1997 et mis à jour en 2015.

Le régime de lobbying vise à favoriser la transparence des activités de lobbying ainsi que la conduite éthique des lobbyistes. La *Loi sur le lobbying* reconnaît qu'un accès libre et gratuit aux décideurs du gouvernement est une question d'intérêt public et que le lobbying est une activité légitime.

Le mandat du commissaire au lobbying consiste à maintenir un registre consultable contenant les informations rapportées par les lobbyistes, à renseigner les parties prenantes sur les exigences du régime fédéral de lobbying et à s'assurer que les lobbyistes respectent ces exigences. Ce mandat est un pilier essentiel pour favoriser la confiance du public à l'égard du processus décisionnel du gouvernement.

Ce mémoire contient les recommandations préliminaires de la commissaire au lobbying visant à améliorer la *Loi sur le lobbying* et le *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes*, en réponse à une demande du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes, en novembre 2020.

Les recommandations préliminaires de ce mémoire sont fondées sur l'expérience du Commissariat au lobbying dans l'administration du régime fédéral de lobbying et de l'examen législatif de 2012 de la *Loi sur le lobbying*. Elles sont également fondées sur une révision des régimes des provinces et territoires canadiens, ainsi que les villes d'Ottawa et de Toronto qui font partie du réseau de régulateurs fédéral et provinciaux de lobbying.

Les recommandations préliminaires portent sur tous les aspects du régime de lobbying - la *Loi sur le lobbying*, le *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes*, et le *Code de déontologie des lobbyistes*.

Remarque sur les valeurs clés

Les recommandations préliminaires ont été développées dans le but de renforcer les valeurs de transparence, d'équité, de clarté et d'efficacité. Ces valeurs sont essentielles à l'enregistrement, la conformité et l'administration efficace du régime de lobbying fédéral.

T Transparence

L'information sur les activités de lobbying est rapportée et mise à la disposition du public

É Équité

Les exigences et les processus sont appliqués de manière égale et équitable

C Clarté

Les exigences et les processus sont simples et faciles à comprendre et à appliquer

E Efficacité

Les exigences et les processus ne nécessitent pas plus de temps ou de ressources que nécessaire

Recommandation 1

Modifier le seuil d'enregistrement visant les lobbyistes salariés

Modifier la *Loi sur le lobbying* pour abolir le seuil d'enregistrement de « partie importante des fonctions » pour les lobbyistes salariés et le remplacer par une obligation d'enregistrer les activités de lobbying par défaut, sauf si une exemption limitée fondée sur des critères objectifs s'applique.

Améliore : l'enregistrement

T **Transparence**

Améliore la transparence des activités de lobbying menées par les employés de personnes morales et d'organisations.

É **Équité**

Réduit le fardeau administratif des personnes morales et des organisations visant à établir si elles ont atteint le seuil de « partie importante des fonctions ».

Bien que davantage de personnes morales et d'organisations devraient s'enregistrer, l'exemption proposée atténuerait le fardeau administratif en exemptant les petites personnes morales et organisations qui ne font pas de lobbying de grande envergure.

C **Clarté**

Améliore la clarté de la *Loi sur le lobbying*, car un régime fondé sur l'enregistrement par défaut est simple et plus facile à comprendre qu'un régime basé sur un seuil d'enregistrement faisant référence à une « partie importante des fonctions ».

E **Efficacité**

Réduit les ressources et le temps que les personnes morales et organisations doivent consacrer pour déterminer si elles doivent s'enregistrer, ainsi que le temps et les ressources que le Commissariat au lobbying doit consacrer pour garantir la conformité.

ENJEU

Le seuil actuel de « partie importante des fonctions » pour les personnes morales et organisations concernant l'enregistrement des activités de lobbying menées par les lobbyistes salariés à leur emploi est difficile à appliquer et à faire respecter. Par conséquent, ce seuil ne garantit pas la transparence de toutes les activités de lobbying.

ARTICLES VISÉS DE LA LOI

Modifier la *Loi sur le lobbying* pour abolir le seuil de « partie importante des fonctions » énoncé à l’alinéa 7(1)b) et le remplacer par une exigence selon laquelle toutes les personnes morales et organisations dont les employés exercent des activités de lobbying doivent s’enregistrer par défaut, à moins qu’elles ne bénéficient d’une exemption limitée.

SITUATION ACTUELLE

Les personnes morales et les organisations sont tenues d’enregistrer les activités de lobbying de leurs employés lorsque les deux conditions suivantes sont réunies :

- 1) Les personnes morales ou les organisations emploient une ou plusieurs personnes dont les fonctions comprennent la communication avec les titulaires d’une charge publique concernant :
 - l’élaboration de propositions législatives au niveau fédéral;
 - la présentation de projets de loi ou de résolutions au Parlement;
 - la modification de règlements;
 - l’élaboration ou la modification de politiques ou de programmes du gouvernement fédéral;
 - ou
 - l’octroi de subventions, de contributions ou d’avantages par le gouvernement fédéral;
- 2) s’engager dans de telles communications avec les titulaires d’une charge publique constitue une partie importante des fonctions d’un employé ou constituerait une partie importante des fonctions d’un employé si elles étaient exercées par un seul employé [soulignement ajouté].

Ni la *Loi sur le lobbying* ni ses règlements ne définissent ce qui constitue « une partie importante des fonctions ».

Le Commissariat au lobbying a publié des lignes directrices à l’intention des personnes qui doivent consigner les déclarations pour les lobbyistes salariés. Dans ces lignes directrices, le Commissariat définit un seuil quantitatif d’enregistrement, expliquant que « le seuil à partir duquel les activités de lobbying représentent une partie importante des fonctions d’un employé est fixé à 20 % de l’ensemble des fonctions ». C’est ce que l’on appelle communément la « règle du 20 % ». Le seuil de 20 % remonte à la fin des années 1990 et est tiré des lignes directrices élaborées par le prédécesseur du directeur des lobbyistes, le conseiller en éthique. Le conseiller en éthique a basé ce chiffre sur une formulation utilisée aux États-Unis dans le cadre de la *Lobbying Disclosure Act*.

Afin de déterminer si le seuil de « partie importante des fonctions » a été atteint, l’agent responsable de consigner les déclarations au nom d’une personne morale ou d’une organisation doit d’abord rendre compte de toutes les activités liées au lobbying menées par chaque employé de la personne morale ou de l’organisation. Les lignes directrices interprètent que les activités liées au lobbying comprennent non seulement le temps consacré à communiquer avec les titulaires d’une charge publique, mais aussi le temps consacré à se préparer à communiquer avec les titulaires d’une charge publique, y compris toutes les recherches, la rédaction, la planification et les déplacements connexes. Le temps consacré aux activités de lobbying est calculé chaque mois.

Une fois cette comptabilité terminée, l'agent responsable doit déterminer si le temps consacré à ces activités liées au lobbying représente collectivement et cumulativement 20 % ou plus des fonctions d'un seul employé à temps plein. Lorsque ces activités atteignent ou dépassent le seuil de 20 %, l'agent responsable est tenu de consigner une déclaration d'enregistrement des lobbyistes salariés au Registre des lobbyistes fédéral dans les deux mois.

Le seuil de « partie importante des fonctions » est complexe et exagérément lourd. Il peut être difficile de suivre, de contrôler et de comptabiliser tout le temps passé par les employés afin de calculer si les activités combinées des employés exigent l'enregistrement. Ce défi s'applique également lorsque le Commissariat au lobbying est tenu de vérifier la conformité des personnes morales et des organisations aux exigences de la *Loi sur le lobbying*. De plus, 20 pour cent du temps d'un employé sur une période de quatre semaines équivaut à un seuil de 32 heures, selon un horaire de travail de 40 heures par semaine. Cela signifie qu'une partie importante d'activités de lobbying peut se faire pendant cette période de quatre semaines sans pour autant engendrer la nécessité de divulguer ces activités dans le Registre des lobbyistes. Ceci résulte en moins de transparence.

CONSIDÉRATIONS

Exiger un enregistrement par défaut

L'obligation d'enregistrement par défaut éliminerait la nécessité pour les personnes morales et les organisations d'appliquer une analyse complexe du seuil d'enregistrement, y compris tous les suivis, la surveillance et la comptabilisation associée au temps consacré aux activités liées au lobbying, afin de déterminer si elles doivent soumettre un enregistrement au Registre des lobbyistes.

Ce changement pourrait toutefois alourdir le fardeau administratif de la conformité à la *Loi sur le lobbying* en particulier pour les petites personnes morales et organisations qui exercent des activités de lobbying limitées ou qui pratiquent rarement des activités de lobbying. Cela serait contraire à l'un des principes énoncés dans le préambule de la *Loi sur le lobbying*, qui exige que le « système d'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à la liberté d'accès aux institutions de l'État ». Ce fardeau administratif pourrait sembler l'emporter sur la transparence qui en découlerait pour ces plus petites personnes morales ou organisations. Pour cette raison, une exception limitée fondée sur des critères objectifs pourrait être adoptée afin d'équilibrer les buts concurrents de maximisation de la transparence et d'allègement de la charge administrative de conformité.

Seuil d'enregistrement des lobbyistes salariés dans les autres juridictions canadiennes

Les lois sur le lobbying de certaines provinces comprennent un seuil de « partie importante des fonctions » pour les activités de lobbying des lobbyistes salariés. D'autres juridictions ont adopté un seuil déterminé par le nombre d'heures que les employés consacrent aux activités de lobbying (voir tableau « Seuil d'enregistrement des lobbyistes salariés dans les juridictions canadiennes »).

Seuil d'enregistrement des lobbyistes salariés dans les juridictions canadiennes

Juridiction	Seuil	Délais	Voir note
Fédéral (Canada)	Partie importante des fonctions : (20 %)	(1 mois)	A
Colombie-Britannique	50 heures	1 an	B
Alberta	50 heures	1 an	A
Saskatchewan	30 heures	1 an	B
Manitoba	Partie importante des fonctions : (100 heures)	1 an	B
Ontario	50 heures	1 an	
Québec	Partie importante des fonctions : (12 jours)	(1 année financière)	A et C
Nouveau-Brunswick	Partie importante des fonctions : (20 %)	(3 mois)	
Île-du-Prince-Édouard	50 heures	3 mois	
Nouvelle-Écosse	Partie importante des fonctions : (20 %)	(3 mois)	
Terre-Neuve-et-Labrador	20 % des fonctions	3 mois	
Yukon	20 heures	1 an	
Ville d'Ottawa			D
Ville de Toronto			D

Tous les seuils énumérés ci-dessus tiennent compte du temps que les employés consacrent collectivement et cumulativement à faire du lobbying au nom de leur employeur dans les délais indiqués. Les seuils et délais indiqués entre parenthèses sont établis par des règlements ou des directives, le cas échéant.

Notes pour ce tableau :

- A Les documents d'orientation dans ces juridictions, plutôt que la loi, indiquent que le temps de préparation doit être inclus dans le calcul du seuil d'enregistrement.
- B Les réglementations en vigueur dans ces juridictions incluent le temps de préparation lors du calcul de l'atteinte du seuil.
- C Le seuil au Québec est décrété comme une « partie importante des fonctions », qui a été interprétée comme une « importance quantitative » (un nombre d'heures plutôt qu'un pourcentage de tâches) ainsi qu'une « importance qualitative » (toute activité de lobbying par un dirigeant ou un membre du conseil d'administration d'une société ou organisation doit être enregistré, quel que soit le temps passé à faire du lobbying).
- D Dans ces municipalités, il n'y a pas de seuil d'enregistrement et tous les lobbyistes doivent s'inscrire quel que soit le temps consacré au lobbying.

Jusqu'à récemment, le régime de la Colombie-Britannique comprenait un seuil d'enregistrement de 100 heures au sujet duquel le Directeur aux lobbyistes avait également soulevé des questions liées à l'application. L'an dernier, dans le cadre d'un ensemble plus large de modifications visant à améliorer la transparence des pratiques de lobbying dans la province, le gouvernement de la Colombie-Britannique

a modifié ses règles sur le lobbying en ce qui concerne le seuil d'enregistrement des activités de lobbying des lobbyistes salariés. La nouvelle règle est que les organisations (qui incluent les corporations) doivent enregistrer les activités de lobbying de leurs lobbyistes salariés par défaut, sauf si elles comptent moins de six employés et que leurs activités de lobbying combinées sont inférieures à 50 heures sur une période de 12 mois. Cette exception ne s'applique pas si l'objectif principal de l'organisation est de représenter les intérêts de ses membres ou de promouvoir des enjeux ou de s'y opposer, auquel cas elle doit s'enregistrer, quel que soit le nombre d'heures passées à pratiquer des activités de lobbying. Cette approche est nouvelle au Canada et est entrée en vigueur en mai 2020.

Au niveau municipal, Ottawa et Toronto n'utilisent aucunement le seuil numérique pour les enregistrement en exigeant plutôt que tous les lobbyistes salariés et lobbyistes-conseils s'enregistrent, peu importe le temps passé à pratiquer des activités de lobbying.

RECOMMANDATION

Le seuil d'enregistrement actuel basé sur la « partie importante des fonctions » devrait être aboli. Toutes les personnes morales et organisations dont les employés font du lobbying auprès des titulaires d'une charge publique fédérale devraient être tenues d'enregistrer leurs activités de lobbying par défaut, à moins qu'elles ne soient admissibles à une exemption limitée fondée sur des critères objectifs.

Ce changement améliorerait la transparence en saisissant une plus grande proportion des activités de lobbying rémunérées qui seraient rapportées dans le Registre des Lobbyistes. Cela réduirait également la complexité pour les personnes morales et les organisations qui tentent de déterminer si elles doivent s'enregistrer.

Une exception limitée fondée sur des critères objectifs serait l'approche la plus appropriée afin d'équilibrer les objectifs opposant la maximisation de la transparence et l'atténuation du fardeau administratif associé de la conformité. Dans l'élaboration de l'exemption proposée, le commissaire au lobbying a déterminé des critères objectifs pouvant être utilisés pour identifier les types de personnes morales et d'organisations qui pourraient être exemptées adéquatement des exigences d'enregistrement en vertu de la *Loi sur le lobbying*. Ces critères comprennent le nombre d'employés, le nombre d'heures au cours d'une courte période consacré aux activités de lobbying et si l'un des principaux objectifs de la personne morale ou de l'organisation est de représenter les intérêts des membres ou de promouvoir ou de s'opposer à des enjeux. Chacun de ces critères est pertinent afin de déterminer si une personne morale ou une organisation devrait être correctement exemptée d'avoir à enregistrer ses activités de lobbying. Une exemption appropriée devrait combiner chacun de ces critères.

Afin que les critères objectifs améliorent la transparence et équilibrent la charge administrative, le nombre d'employés doit être minime, le nombre d'heures consacré au lobbying doit représenter une journée de travail sur une période donnée de trois mois, et la personne morale ou l'organisation ne doit pas avoir comme l'un de ses principaux objectifs de représenter les intérêts de ses membres ni promouvoir ou s'opposer à des enjeux.

La commissaire au lobbying recommande donc que le seuil de « partie importante des fonctions » énoncé à l’alinéa 7(1)b) de la *Loi sur le lobbying* soit aboli et remplacé par une exigence selon laquelle chaque personne morale ou organisation employant des lobbyistes salariés doit s’enregistrer par défaut, sauf si **tous** les critères objectifs suivants sont réunis :

- emploie moins de six employés et n’est pas une filiale ou autrement contrôlée par une autre personne morale ou organisation qui emploie collectivement six employés ou plus;
- ses employés ont consacré collectivement et cumulativement moins de huit heures, au cours des trois mois précédents, à des activités liées au lobbying, y compris le temps consacré à se préparer à communiquer avec les titulaires d’une charge publique fédérale;
- l’un de ses principaux objectifs n’est pas de représenter les intérêts de ses membres ni de promouvoir ou de s’opposer à des enjeux.

Les critères régissant l’application de cette exemption limitée sont cumulatifs, ce qui signifie que si une personne morale ou une organisation ne répond pas à un ou plusieurs de ces trois critères, elle ne serait pas admissible à l’exemption et continuerait plutôt d’être tenue d’enregistrer les activités de lobbying de ses lobbyistes salariés.

Recommandation 2

Harmoniser les délais d'enregistrement

Modifier la *Loi sur le lobbying* afin d'harmoniser le délai d'enregistrement des lobbyistes-conseils et des lobbyistes salariés à 15 jours.

Améliore : l'enregistrement

T **Transparence**

Améliore la transparence des activités de lobbying des lobbyistes salariés en garantissant que l'enregistrement a lieu dans les 15 jours plutôt que dans les deux mois.

É **Équité**

Impose les mêmes délais d'enregistrement aux lobbyistes-conseils et aux lobbyistes salariés.

ENJEU

La *Loi sur le lobbying* impose des délais d'enregistrement différents pour les lobbyistes-conseils et les lobbyistes salariés. En raison de ces différences, les lobbyistes salariés déclarent leurs activités de lobbying moins rapidement que les lobbyistes-conseils et par conséquent, retarde la transparence.

ARTICLES VISÉS DE LA LOI

Modifier le paragraphe 5(1.1) de la *Loi sur le lobbying* pour augmenter le délai d'enregistrement des lobbyistes-conseils de 10 jours à 15 jours.

Modifier le paragraphe 7(2) de la *Loi sur le lobbying* pour réduire de deux mois à 15 jours le délai imparti à l'agent responsable d'une personne morale ou d'une organisation pour consigner l'enregistrement des lobbyistes salariés.

SITUATION ACTUELLE

La *Loi sur le lobbying* exige qu'un lobbyiste-conseil s'enregistre, au plus tard, 10 jours après s'être engagé à faire du lobbying au nom d'un client. En comparaison, l'agent responsable dispose de deux mois pour enregistrer les lobbyistes salariés une fois que les activités de lobbying atteignent le seuil de « partie importante des fonctions ». Ce délai plus long retarde la divulgation des activités de lobbying des lobbyistes salariés et par conséquent, retarde également la transparence.

CONSIDÉRATIONS

La justification initiale de ces différences relatives aux délais d'enregistrement reflétait les attentes différentes associées aux lobbyistes « professionnels » (c.-à-d. les lobbyistes-conseils), contrairement à ceux qui font du lobbying dans le cadre de leurs fonctions d'emploi. Toutefois, malgré le fait que les lobbyistes salariés ne sont pas responsables de leur propre enregistrement, ils représentent plus de 5 000 des 6 300 lobbyistes enregistrés.

Bien que les lobbyistes-conseils respectent pour la plupart le délai d'enregistrement, les statistiques compilées par le Commissariat au lobbying démontrent qu'ils ont un peu plus de mal à respecter leur délai d'enregistrement que les agents responsables pour les lobbyistes salariés. En 2019-2020, 3,5% des nouveaux enregistrements par des lobbyistes-conseils ont été soumis en retard. En comparaison, 2,8% des nouveaux enregistrements par les agents responsables des lobbyistes salariés ont été soumis en retard. En 2018-2019, 4,7% des nouveaux enregistrements par des lobbyistes-conseils et 2,5% des nouveaux enregistrements par des agents responsables ont été soumis tardivement.

Le tableau suivant présente les délais d'enregistrement applicables dans d'autres juridictions. Il convient de noter que la loi sur le lobbying de la Colombie-Britannique, récemment modifiée, la loi de Terre-Neuve-et-Labrador, ainsi que les régimes de lobbying municipaux de Toronto et d'Ottawa, exigent tous que les lobbyistes-conseils et les lobbyistes salariés s'inscrivent dans le même laps de temps (voir tableau « Délais d'enregistrement dans les provinces et dans certaines municipalités »).

Délais d'enregistrement dans les provinces et dans certaines municipalités

Juridiction	Lobbyistes-conseils	Lobbyistes salariés
Fédéral (Canada)	10 jours	2 mois
Colombie-Britannique	10 jours	10 jours
Alberta	10 jours	2 mois
Saskatchewan	10 jours	60 jours
Manitoba	10 jours	2 mois
Ontario	10 jours	2 mois
Québec	30 jours	60 jours
Nouveau-Brunswick	15 jours	2 mois
Île-du-Prince-Édouard	10 jours	2 mois
Nouvelle-Écosse	10 jours	2 mois
Terre-Neuve-et-Labrador	10 jours	10 jours
Yukon	15 jours	60 jours
Ville d'Ottawa	15 jours ouvrables	15 jours ouvrables
Ville de Toronto	3 jours ouvrables	3 jours ouvrables

RECOMMANDATION

Afin d'harmoniser le délai d'enregistrement des lobbyistes-conseils et des lobbyistes salariés, un délai de 15 jours pour compléter un enregistrement serait un compromis raisonnable entre les deux délais (10 jours et deux mois) actuellement prévus dans la *Loi sur le Lobbying*. Cette modification proposée améliorera la transparence en garantissant que toutes les activités de lobbying soient enregistrées en temps opportun. Cela augmentera également l'équité en abolissant les différences arbitraires dans les délais d'enregistrement.

Recommandation 3

Établir des exigences de déclaration identiques pour tous les enregistrements de lobbyistes salariés

Modifier la *Loi sur le lobbying* pour soumettre toutes les personnes morales et les organisations aux mêmes exigences d'enregistrement.

Améliore : l'enregistrement

T

Transparence

Améliore la transparence tant pour les personnes morales que pour les organisations en exigeant qu'elles divulguent le même niveau de détail, y compris tous les noms de leurs employés qui pratiquent des activités de lobbying en leur nom.

É

Équité

Veille à ce que les personnes morales et les organisations soient soumises aux mêmes exigences de divulgation.

Veille à ce que tous les lobbyistes soient soumis au *Code de déontologie des lobbyistes*, quel que soit la fréquence d'activités de lobbying pratiquées.

C

Clarté

Clarifie le régime de divulgation des personnes morales et des organisations en normalisant les exigences d'enregistrement pour tous les lobbyistes salariés.

E

Efficacité

Simplifie l'enregistrement des personnes morales en exigeant que tous les employés qui exercent des activités de lobbying soient répertoriés.

ENJEU

La *Loi sur le lobbying* a des exigences de divulgation différentes pour les personnes morales et les organisations dont les employés participent à des activités de lobbying.

Ces différences entraînent une application inégale de la *Loi sur le lobbying* pour les personnes morales par rapport aux organisations et créent un écart faisant en sorte que certains lobbyistes salariés employés par des personnes morales ne sont pas soumis au *Code de déontologie des lobbyistes*.

Remarque : bien que le terme « personne morale » ne soit pas défini dans la *Loi*, le terme « organisation » est défini comme suit : Organisation commerciale, industrielle, professionnelle, syndicale ou bénévole, chambre de commerce, société de personnes, fiducie, association, organisme de bienfaisance, coalition ou groupe d'intérêt, ainsi que tout gouvernement autre que celui du Canada. Y est en outre assimilée la personne morale sans capital-actions constituée afin de poursuivre, sans gain pécuniaire pour ses membres, des objets d'un caractère national, provincial, patriotique, religieux, philanthropique, charitable, scientifique, artistique, social, professionnel ou sportif, ou des objets analogues. Ainsi, une société sans but lucratif répond à la définition d'une organisation en vertu de la *Loi*.

ARTICLES VISÉS DE LA LOI

Modifier le paragraphe 7(3) de la *Loi sur le lobbying* afin d'harmoniser les exigences de divulgation pour les enregistrements des activités de lobbying exercées par des lobbyistes salariés à l'emploi des personnes morales et des organisations.

SITUATION ACTUELLE

La *Loi sur le lobbying* oblige les personnes morales et les organisations à divulguer certains renseignements lorsque leurs employés se livrent à des activités de lobbying. Cependant, les exigences de divulgation pour les lobbyistes salariés employés par des personnes morales ne sont pas les mêmes que celles pour les lobbyistes salariés employés par des organisations.

Ces différences entraînent une application inégale de la *Loi sur le lobbying* et différents niveaux de transparence pour les personnes morales et les organisations.

Exigences de divulgation pour nommer des lobbyistes salariés

La *Loi sur le lobbying* oblige les organisations à énumérer, sans exception, le nom de chaque employé qui se livre à des activités de lobbying en son nom, quel que soit le statut de l'employé ou l'envergure de ces activités. Les personnes morales, en revanche, doivent indiquer le nom de chaque cadre dirigeant - défini comme premier dirigeant, directeur de l'exploitation ou président de la personne morale, ou tout autre dirigeant relevant directement de l'un de ces postes - qui se livre à des activités de lobbying, ainsi que les noms de chaque employé dont les activités de lobbying constituent « une partie importante de [leurs] fonctions ». Cependant, les personnes morales ne sont pas tenues de répertorier les noms des employés dont les fonctions de lobbying ne constituent pas une partie importante de leurs fonctions.

Une personne morale doit toujours tenir compte du lobbying exercé par tous ses employés dans l'évaluation du seuil d'enregistrement de la « partie importante des fonctions », qu'elle soit ou non tenue de nommer un employé en particulier dans son enregistrement.

Différences dans les exigences de divulgation des noms de lobbyistes salariés

Personnes morales

Elles ne doivent inscrire dans leur enregistrement que les cadres dirigeants qui font du lobbying et les employés pour lesquels les activités de lobbying constituent « une partie importante [de leurs] fonctions ». Les employés dont les activités de lobbying sont inférieures à ce seuil ne sont pas répertoriés dans l'enregistrement, même si leurs activités de lobbying doivent être considérées pour déterminer si la personne morale rencontre le seuil de « la partie importante des fonctions ».

Organisations

Elles doivent inscrire dans leur enregistrement tous les employés qui font du lobbying, quel que soit leur statut ou l'envergure des activités de lobbying.

L'une des répercussions de cette application inégale de la *Loi sur le lobbying* entre les personnes morales et les organisations est que le *Code de déontologie des lobbyistes* ne s'applique pas aux employés des personnes morales qui pratiquent des activités de lobbying représentant moins de 20 % de leur temps. Cela est dû au fait que le paragraphe 10.3(1) b) de la *Loi sur le lobbying* établi que le *Code de déontologie des lobbyistes* ne s'applique qu'aux lobbyistes salariés devant être nommés dans l'enregistrement d'une personne morale. En revanche, les organisations sont tenues de répertorier tous les employés qui exercent des activités de lobbying dans leur enregistrement et tous ces employés sont donc soumis au *Code de déontologie des Lobbyistes*.

Exigences de divulgation pour les participations détenues ou contrôlées, les filiales et les membres

La *Loi sur le lobbying* oblige une personne morale à inscrire dans son enregistrement toutes les filiales de la personne morale qui auraient un intérêt direct dans le résultat des activités de lobbying. Si la personne morale est une filiale d'une autre personne morale, la filiale doit inscrire sa société mère dans son enregistrement.

Bien que la *Loi sur le lobbying* exige qu'une organisation inclut une description générale de l'adhésion à l'organisation, ni la Loi ni le *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes* n'exige expressément qu'une organisation énumère chacun de ses membres. Une organisation n'est pas tenue de divulguer si elle a des filiales ou est une filiale d'une autre personne morale ou organisation.

Différences dans la divulgation des participations majoritaires, filiales, membres

Personnes morales	Organisations
Elles doivent énumérer les filiales et les personnes morales mères qui ont un intérêt direct dans le résultat du lobbying.	Elles doivent énumérer la description générale de l'adhésion des membres. Il n'y a cependant aucune obligation de répertorier les renseignements concernant la détention et le contrôle d'entités susceptibles d'avoir un intérêt dans le résultat des activités de lobbying de l'organisation. Une coalition est considérée comme une organisation en vertu de la <i>Loi</i> . Comme d'autres types d'organisations, une coalition n'est pas expressément tenue de répertorier les personnes morales et organisations qui composent ses membres. (Remarque : si un lobbyiste-conseil représente une coalition, il doit répertorier tous les membres de cette dernière.)

Ces obligations de divulgation sont conçues pour améliorer la transparence en recensant les personnes et entités qui ont un intérêt dans le résultat des activités de lobbying exercées. Cependant, dans leur formulation actuelle, les exigences sont étroites parce qu'elles ne requièrent pas la divulgation de toutes les entités qui auraient un intérêt direct dans le résultat des activités de lobbying.

CONSIDÉRATIONS

Liste des lobbyistes salariés

Toutes les dix provinces canadiennes ainsi que le Yukon exigent que les enregistrements de lobbyistes salariés des personnes morales et des organisations répertorient tous les employés qui exercent des activités de lobbying en leur nom.

Le *Code de déontologie des lobbyistes* complète les exigences d'enregistrement énoncées dans la *Loi sur le lobbying* et sert à renforcer les pratiques de lobbying transparentes et éthiques. En tant que tel, il devrait s'appliquer à toutes les personnes qui se livrent à des activités de lobbyiste salarié au nom de leur employeur.

Divulgation des entités avec des intérêts directs dans le résultat du lobbying

Dans plusieurs provinces, le critère « de l'intérêt direct » a été adopté pour identifier les entités qui doivent être divulguées dans une déclaration (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Québec, Île-du-Prince-Édouard et Nouvelle-Écosse). Ce critère exige que le déclarant, selon ses connaissances, divulgue les entités qui ont un intérêt direct dans le résultat des activités de lobbying. Cette exigence de divulgation est, pour la majorité, applicable seulement aux personnes morales, sauf pour la Colombie-Britannique et la Saskatchewan où elle s'applique également aux organisations.

De plus, la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador exigent que les personnes morales et les organisations divulguent les entités qui ont contribué financièrement aux résultats escomptés de leurs activités de lobbying.

Pour ce qui est des membres d'une coalition, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan exigent que les organisations divulguent le nom de chaque membre d'une coalition. Les régimes de l'Alberta, du Manitoba, de l'Ontario, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve-et-Labrador demandent simplement que les organisations divulguent une description générale de l'adhésion à la coalition.

RECOMMANDATION

Les personnes morales et les organisations devraient répertorier tous les employés qui pratiquent des activités de lobbying pour le compte de leur employeur. Cela simplifiera les exigences de divulgation et améliorera la transparence. En nommant ces employés dans l'enregistrement de la personne morale ou de l'organisation, cette recommandation aura également pour effet de garantir que tous les lobbyistes salariés qui exercent des activités de lobbying soient soumis au *Code de déontologie des lobbyistes*.

Les personnes morales et les organisations devraient être tenues de divulguer toutes les entités qui ont un intérêt direct dans le résultat de leurs activités de lobbying. Cela améliorera la transparence et garantira également que les personnes morales et les organisations soient tenues de divulguer les mêmes détails.

Recommandation 4

Considérer les membres des conseils d'administration comme employés de personnes morales et d'organisations

Modifier la *Loi sur le lobbying* pour que les membres des conseils d'administration rémunérés soient considérés des employés des personnes morales et des organisations aux fins de la Loi.

Améliore : l'enregistrement

T **Transparence**

Crée une image plus précise et unifiée des activités de lobbying menées par des lobbyistes salariés au nom d'une personne morale ou d'une organisation.

C **Clarté**

Simplifie le processus d'enregistrement en plaçant la responsabilité administrative de l'enregistrement sur l'agent responsable d'une personne morale ou d'une organisation plutôt que sur un membre individuel qui peut ne pas être conscient de ses obligations d'enregistrement.

E **Efficacité**

Garantit que toutes les activités de lobbying en lien avec une personne morale ou une organisation soient déclarées ensemble dans le Registre des lobbyistes.

ENJEU

La *Loi sur le lobbying* exige que l'agent responsable qui effectue des enregistrements au nom d'une personne morale ou d'une organisation énumère les employés qui prennent part à des activités de lobbying à titre de lobbyistes salariés lorsque ces activités atteignent un certain seuil. Les membres des conseils d'administration qui ne sont pas employés de la personne morale ou de l'organisation et qui exercent des activités de lobbying rémunérées pour cette personne morale ou organisation sont tenus de s'enregistrer séparément en tant que lobbyistes-conseils. Ces enregistrements séparés peuvent entraver la transparence en rendant plus difficile la saisie d'une image complète des activités de lobbying dans lesquelles les personnes morales ou les organisations s'engagent.

ARTICLES VISÉS DE LA LOI ET DU RÈGLEMENT

Modifier les paragraphes 7(3) et 7(6) de la *Loi sur le lobbying* pour étendre les exigences qui s'appliquent aux lobbyistes salariés aux membres des conseils d'administration des personnes morales et d'organisations.

Modifier les paragraphes 5(a) et 5(b) du *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes* pour abolir les références aux membres des conseils d'administration.

SITUATION ACTUELLE

Un agent responsable de l'enregistrement au nom d'une organisation doit tenir compte des activités de lobbying de tous les employés pour déterminer si le seuil d'enregistrement est atteint et doit répertorier dans le Registre des lobbyistes tous les employés qui prennent part à des activités de lobbying au nom de l'organisation.

Un agent responsable de l'enregistrement au nom d'une personne morale doit aussi tenir compte des activités de lobbying de tous les employés pour déterminer si le seuil d'enregistrement est atteint et de dresser dans le Registre des lobbyistes la liste de certains employés, c'est-à-dire les noms des cadres dirigeants qui s'engagent à des activités de lobbying ainsi que tous les noms d'employés dont les activités de lobbying rencontrent le seuil « de la partie importante de leurs fonctions ».

Lorsque les membres de conseils d'administration ne sont pas des employés des personnes morales ou des organisations pour lesquelles ils siègent au sein du conseil et qu'ils exercent des activités de lobbying au nom de la personne morale ou de l'organisation, ils ne se qualifient pas comme des lobbyistes salariés aux fins d'enregistrement. Par conséquent, les activités de lobbying de ces membres du conseil d'administration ne font pas partie des enregistrements des lobbyistes salariés d'une personne morale ou d'une organisation.

Lorsque les membres des conseils d'administration exercent des activités de lobbying au nom de la personne morale ou organisation pour lesquelles ils siègent au sein du conseil et sont rémunérés au-delà du remboursement de leurs dépenses, ils sont tenus de s'enregistrer en tant que lobbyistes-conseils et de nommer la personne morale ou l'organisation en tant que client au nom de laquelle ils agissent.

Dans la pratique, cela signifie que les activités de lobbying menées par les membres rémunérés (mais non-employés) d'un conseil d'administration au nom d'une personne morale ou d'une organisation, ainsi que les activités de lobbying sur le même sujet par les employés de la personne morale et organisation, sont rapportées séparément dans le Registre.

En 2019-2020, 309 membres de conseils d'administration se sont enregistrés comme lobbyistes-conseils. Dans les cas où plusieurs membres d'un conseil d'administration sont tenus de produire des enregistrements et des rapports mensuels de communication séparés et distincts liés à la même personne morale ou organisation - et dans les situations où un agent responsable de la même personne morale ou organisation doit également produire un enregistrement et des rapports de communication mensuels de lobbyiste salarié - il est difficile pour les membres du public de trouver et

d'identifier facilement tous les enregistrements et rapports de communication mensuels disponibles dans le Registre des lobbyistes liés au lobbying effectué au nom de la personne morale ou de l'organisation. Afin de dresser un tableau complet des activités de lobbying menées au nom des personnes morales ou des organisations, les membres du public doivent d'abord rechercher les enregistrements et les rapports mensuels des communications déposés par chaque membre du conseil d'administration en sa qualité de lobbyiste-conseil, puis effectuer une nouvelle recherche des enregistrements et des rapports de communication mensuels des mêmes personnes morales ou organisations.

La situation actuelle est problématique, car de nombreux membres de conseils d'administration qui ne sont pas employés ne se perçoivent pas comme des lobbyistes-conseils pour les personnes morales et les organisations pour lesquelles ils siègent au sein du conseil, même lorsqu'ils exercent des activités de lobbying rémunérées qui, autrement, devraient être enregistrées. Par conséquent, cela présente un risque que les membres des conseils d'administration ne déclarent pas les activités de lobbying qui nécessitent un enregistrement individuel et distinct de lobbyiste-conseil.

CONSIDÉRATIONS

La Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, et le Manitoba incluent tous les dirigeants, administrateurs et employés rémunérés dans leurs définitions respectives de « lobbyiste salarié ». Par conséquent, dans ces juridictions, l'agent responsable de l'enregistrement au nom de la personne morale ou de l'organisation déclare également les activités de lobbying exercées par les membres des conseils d'administration.

En vertu de la loi sur le lobbying du Yukon, un lobbyiste salarié comprend un « esprit directeur » qui est défini comme étant « un individu qui est un administrateur, un dirigeant ou un associé, ou qui contrôle d'une autre manière les opérations de la société, de la société de personnes ou de l'organisation, en tout ou en partie, directement ou indirectement ». La loi prévoit qu'une telle personne ne doit pas être employée ou rémunérée par la personne morale, la société de personnes ou l'organisation qu'elle dirige en cette qualité. La personne responsable de l'enregistrement au nom d'une société ou d'une organisation est donc tenue de dresser la liste des membres de son conseil d'administration qui s'engagent à des activités de lobbying, y compris les membres bénévoles non rémunérés, dans son enregistrement.

RECOMMANDATION

L'enregistrement des lobbyistes salariés devrait inclure les activités de lobbying entreprises par les membres rémunérés des conseils d'administration. En considérant les membres du conseil d'administration comme des employés, la modification proposée regroupera toutes les activités de lobbying des lobbyistes salariés entreprises au nom d'une personne morale ou d'une organisation en un seul enregistrement soumis par l'agent responsable.

Recommandation 5

Étendre les exigences de déclaration pour les rapports de communication mensuels

Modifier le *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes* afin que des rapports de communication mensuels soient exigés pour toutes les communications orales avec les titulaires d'une charge publique désignée et énumèrent tous les participants à la communication.

Améliore : l'enregistrement

T **Transparence**

Améliore la transparence du régime de rapports de communication mensuels en fournissant une image plus complète des activités de communication.

É **Équité**

Harmonise les exigences de déclaration pour les enregistrements de lobbyistes-conseils et de lobbyistes salariés en demandant que toutes les personnes, y compris tous les lobbyistes et / ou clients, qui participent à des communications orales avec des titulaires d'une charge publique désignés, soient identifiées.

C **Clarté**

Clarifie que toutes les communications orales avec les titulaires d'une charge publique désignée soient déclarées de manière égale, quelles que soient la façon dont les communication ont été organisées et la personne qui les a initiées.

ENJEU

Comme prescrit par le *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes*, des rapports de communication mensuels sont requis lorsqu'une communication orale avec un titulaire d'une charge publique désignée est « organisée à l'avance » par un lobbyiste. De plus, les communications orales initiées par un titulaire d'une charge publique doivent être déclarées lorsqu'elles concernent l'octroi d'une subvention, d'une contribution ou d'un autre avantage financier, ou que le lobbyiste est un lobbyiste-conseil et que la communication porte sur l'octroi d'un contrat.

Ces critères réduisent considérablement la portée des communications que les lobbyistes sont tenus de déclarer dans le Registre. Toutes les communications orales avec les titulaires d'une charge publique désignée devraient être déclarées dans le Registre des lobbyistes, peu importe qui les a initiées et si elles ont été organisées à l'avance ou non. Le fait que toutes les communications orales ne doivent pas actuellement être déclarées limite la transparence du régime de lobbying fédéral.

En outre, les rapports de communication mensuels n'énumèrent que les noms des titulaires d'une charge publique désignée présents pendant la communication orale. Les rapports de communication mensuels n'énumèrent pas les noms des lobbyistes ou des clients présents pendant une communication orale (c'est-à-dire, une réunion, un appel téléphonique, une vidéoconférence ou toute autre communication orale directe), de toute personne qui les accompagnent ou de tout autre titulaire d'une charge publique participant à la communication. Encore une fois, l'absence de cette information nuit davantage à la transparence du régime de lobbying fédéral.

ARTICLES VISÉS DE LA LOI ET DU RÈGLEMENT

Modifier les articles 6 et 9 du *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes* pour abolir les exigences selon lesquelles les seules communications dont il faut rendre compte dans le Registre des lobbyistes doivent être celles qui ont été « organisées à l'avance » et « engagées » par un lobbyiste.

Modifier les articles 7 et 10 du *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes*, lesquels précisent les renseignements à déclarer concernant les communications orales.

Modifier le sous alinéa 5(3)(a) de la *Loi sur le lobbying* pour ajouter la déclaration mensuelle d'une communication avec un titulaire d'une charge publique désignée sur un sujet déclarable qui résulte d'une communication organisée par un lobbyiste-conseil.

SITUATION ACTUELLE

Communications « organisées à l'avance » et « qui ne sont pas engagées par un titulaire d'une charge publique »

Tous les lobbyistes-conseils et les agents responsables pour les personnes morales et les organisations sont actuellement tenus de déclarer les communications orales (y compris les rencontres en personne, les appels téléphoniques, les vidéoconférences et tout autre type de communication orale directe) avec des titulaires d'une charge publique désignée, lorsque la communication est organisée à l'avance et engagée par un lobbyiste ou par une personne qui n'est pas titulaire d'une charge publique. Les communications orales engagées par un titulaire d'une charge publique doivent être déclarées uniquement si elles concernent l'octroi d'une subvention, d'une contribution ou d'un autre avantage financier, ou si le lobbyiste est un lobbyiste-conseil et que la communication porte sur l'octroi d'un contrat.

La détermination du critère d'une communication « organisée à l'avance » se prête à une interprétation subjective. Dans le contexte d'une activité de lobbying en cours, il peut être difficile de déterminer si une communication donnée a été « engagée » par un lobbyiste ou par un titulaire d'une charge publique.

Les exigences concernant le critère d'une communication « organisée à l'avance » et « qui n'est pas engagée par un titulaire d'une charge publique » résultent en plusieurs communications non déclarées, simplement parce qu'elles sont survenues de façon spontanée ou qu'elles ont été initiées par un titulaire d'une charge publique.

Participants figurant dans les rapports mensuels sur les communications

À l'heure actuelle, les rapports de communication mensuels ne comportent pas les noms des participants à une communication orale engagée avec un titulaire d'une charge publique désignée devant faire l'objet d'une déclaration.

Les lobbyistes-conseils sont tenus de s'enregistrer individuellement et de faire état des communications auxquelles ils prennent part. Ainsi, il est relativement simple de recenser les lobbyistes qui ont participé à une communication déclarée. Cependant, lorsque des lobbyistes-conseils organisent une rencontre entre un titulaire d'une charge publique désignée et une autre personne mais qu'ils ne participent pas eux-mêmes à la communication, il n'y a aucune exigence de déclarer la communication qui s'est produite entre leur client et le titulaire d'une charge publique désignée.

Les communications déclarables entre les lobbyistes salariés et les titulaires d'une charge publique désignée sont inscrites au Registre des lobbyistes par l'agent responsable au nom de la personne morale ou de l'organisation. À l'instant, les lobbyistes salariés qui ont participé à une communication avec un titulaire d'une charge publique désignée n'ont pas à être identifiés dans les rapports de communication. Conséquemment, il n'est pas possible de déterminer qui sont les lobbyistes salariés qui ont pris part à une communication spécifique et déclarée. Qui plus est, le nom de l'agent responsable est associé à chaque communication, même s'il est possible que l'agent responsable n'ait pas participé à la communication déclarée.

De plus, le régime actuel n'exige pas que tous ceux qui ont participé aux communications déclarées soient identifiés. Lorsqu'ils rencontrent des titulaires d'une charge publique désignée, les lobbyistes-conseils et les lobbyistes salariés sont souvent accompagnés de clients, de collègues, de bénévoles ou de travailleurs de leur secteur qui participent à la communication. De même, les clients peuvent rencontrer des titulaires d'une charge publique désignée seuls sans être accompagnés de leurs lobbyistes-conseils. Selon les exigences actuelles en matière de rapports, la divulgation de ces renseignements n'est pas obligatoire.

L'absence des noms de tous les lobbyistes, des clients et autres participants des rapports de communication mensuels signifie que les renseignements divulgués dans le Registre sont beaucoup moins rigoureux et complets qu'ils ne pourraient l'être, au détriment de la transparence générale du régime fédéral de lobbying. À l'heure actuelle, seuls les noms des titulaires d'une charge publique désignée figurent dans les rapports de communication mensuels. Ces titulaires d'une charge publique désignée incluent les sénateurs, les députés, les ministres et leur personnel, les sous-ministres, les présidents-directeurs généraux, les sous-ministres délégués et adjoints et d'autres postes de rang équivalent. Dans de nombreux cas, il peut y avoir d'autres titulaires d'une charge publique, tel des directeurs généraux, qui participent dans la communication déclarée, mais qui ne sont pas actuellement tenus de figurer sur la liste même s'ils peuvent jouer un rôle important par rapport à l'objet de la communication.

Rapports d'activités de lobbying spécifiques dans d'autres juridictions

Plusieurs juridictions canadiennes exigent que les enregistrements déclarent à la fois le sujet de l'activité de lobbying et l'institution gouvernementale faisant l'objet du lobbying. De tous les régimes examinés, seulement la Colombie-Britannique et les deux municipalités de Toronto et Ottawa incluent l'obligation de déclarer chaque communication de lobbying spécifique.

La Colombie-Britannique a récemment modifié sa loi sur le lobbying afin d'exiger que les personnes désignées déclarent des rapports mensuels d'activité de lobbying exposant des catégories variées d'informations relatives à chaque activité de lobbying. Ces modifications exigent de soumettre un rapport d'activité de lobbying pour chaque communication écrite ou orale avec des hauts titulaires d'une charge publique et identifient le nom des hauts titulaires d'une charge publique qui ont fait l'objet du lobbying. Parmi les aspects importants, elles exigent aussi que lorsqu'un « déclarant désigné » soumet un rapport d'activité de lobbying au nom d'une personne morale ou d'une organisation, il doit également inscrire les noms de tous les lobbyistes salariés ayant participé aux activités de lobbying.

Les villes de Toronto et d'Ottawa exigent toutes deux que les lobbyistes déclarent des communications de lobbying spécifiques dans les 3 ou 15 jours ouvrables, respectivement, après qu'une communication ait lieu. Lorsqu'ils déclarent des communications, les lobbyistes doivent divulguer la date de l'activité, la méthode de communication (réunion, courriel, téléphone, etc.) et les noms de tous les titulaires d'une charge publique faisant l'objet du lobbying.

RECOMMANDATION

Par souci de transparence, les rapports de communication mensuels doivent fournir des renseignements plus rigoureux et plus détaillés en ce qui concerne les intervenants prenant part à l'activité de lobbying.

Les communications orales à déclarer

Toutes les communications orales avec des titulaires d'une charge publique devraient être déclarées au même titre, indépendamment des circonstances relatives au mode d'organisation de la communication et à la personne l'ayant initiée. De modifier la *Loi sur le lobbying* pour inclure cette exigence améliorerait considérablement la transparence, en déclarant toutes les communications orales menées avec les titulaires d'une charge publique désignée à propos d'objets de discussion donnant lieu à une déclaration.

Participants figurant dans les rapports de communication mensuels

Pour toute communication orale entre un lobbyiste et/ou un client d'un lobbyiste et un titulaire d'une charge publique désignée, les rapports de communication mensuels devraient divulguer le nom de tous les participants à la communication, le titre de leur poste ainsi que le nom de leur employeur, en plus du nom du titulaire d'une charge publique désignée présent (comme c'est le cas actuellement). Dans la mesure où un titulaire d'une charge publique (par exemple un directeur général) participe à une

réunion entre un titulaire d'une charge publique désignée et un lobbyiste ou un client d'un lobbyiste, le nom et le titre de ce titulaire d'une charge publique devraient également être divulgués.

De plus, les lobbyistes-conseils devraient également être tenus de déclarer les communications organisées entre leurs clients et les titulaires d'une charge publique désignée lorsqu'il s'agit d'une communication déclarable même lorsque le lobbyiste-conseil n'a pas participé à la communication - étant donné que l'organisation d'une rencontre entre un titulaire d'une charge publique et toute autre personne est une activité enregistrable pour les lobbyistes-conseils.

Le fait d'inscrire toutes les personnes ayant participé à une communication avec un titulaire d'une charge publique désignée améliorerait la transparence. Il en résulterait une description plus complète de l'activité de lobbying et contribuera à renforcer la confiance du public quant à l'intégrité des renseignements contenus dans le Registre des lobbyistes.

Recommandation 6

Ajouter des informations contextuelles supplémentaires aux rapports de communication mensuels

Modifier la *Loi sur le lobbying* pour exiger que les déclarants divulguent les informations contextuelles prescrites dans leurs rapports de communication mensuels.

Améliore : l'enregistrement

T

Transparence

Veille à ce que des renseignements contextuels plus détaillés sur les activités de lobbying soient mis à la disposition du public.

E

Efficacité

Réduit la nécessité de recouper les renseignements avec d'autres sources.

ENJEU

La *Loi sur le lobbying* oblige les lobbyistes à inclure des renseignements prescrits dans leurs rapports de communication mensuels avec les titulaires d'une charge publique désignée. Ces renseignements prescrits ne contiennent pas de détails importants sur le contexte dans lequel les activités de lobbying ont eu lieu. Ces renseignements contextuels supplémentaires pourraient indiquer si les activités de lobbying ont eu lieu lors d'un voyage parrainé, lors d'un événement organisé par un lobbyiste ou si un cadeau a été offert. Lorsqu'un titulaire d'une charge publique désigné est un élu, il pourrait également indiquer si des contributions politiques ont été fournies.

ARTICLES VISÉS DE LA LOI

Modifier les paragraphes 5(3) et 7(4) de la *Loi sur le lobbying* qui régissent le contenu des rapports de communication mensuels, afin d'inclure une catégorie résiduelle pour la divulgation de renseignements contextuels supplémentaires.

SITUATION ACTUELLE

Les paragraphes 5(3) et 7(4) de la *Loi sur le lobbying* énoncent les renseignements que les lobbyistes-conseils ainsi que les agents responsables des personnes morales et des organisations sont tenus de divulguer lorsqu'ils déclarent leurs communications avec les titulaires d'une charge publique désignée. Ces renseignements comprennent :

- le nom du titulaire d'une charge publique désignée qui a fait l'objet de la communication;
- la date de la communication;
- les détails permettant de déterminer l'objet de la communication;
- tout autre renseignement stipulé dans la réglementation.

Les articles 7 et 10 du *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes* exigent également que, lors de la déclaration mensuelle des communications avec les titulaires d'une charge publique désignée, les lobbyistes-conseils et les agents responsables des personnes morales et des organisations déclarent :

- le titre du poste du titulaire d'une charge publique désigné;
- le nom de la direction ou de l'unité et le nom du ministère ou autre institution dans lequel le titulaire d'une charge publique désignée est employé.

Les lobbyistes ne sont actuellement pas tenus de divulguer certains détails importants sur les circonstances dans lesquelles se déroulent les activités de lobbying et les communications. De tels détails contextuels comprennent, par exemple, si le lobbying a eu lieu lors d'un voyage parrainé ou lors d'un événement organisé par le lobbyiste. Les détails pourraient indiquer si un cadeau a été offert lors de la communication. Lorsque le titulaire d'une charge publique désigné est un élu, il pourrait également indiquer si des contributions politiques ont été fournies.

CONSIDÉRATIONS

Voyages parrainés fournis aux parlementaires par des lobbyistes

Dans son rapport au Parlement en 2019, *Déplacements parrainés offerts par les lobbyistes*, la commissaire au lobbying a souligné que la communication de renseignements contextuels supplémentaires, par exemple que des activités de lobbying aient eu lieu pendant un voyage parrainé ou qu'un lobbyiste avait déjà fourni un voyage parrainé à un titulaire d'une charge publique, aurait amélioré la transparence du régime fédéral de lobbying et favorisé les objectifs fondamentaux de la *Loi sur le lobbying*. En l'absence de ces renseignements supplémentaires, il y a un manque de transparence qui oblige ceux qui souhaitent connaître la corrélation entre les voyages parrainés et le lobbying à s'engager dans un processus éreintant de recoupement des rapports de communication mensuels dans le Registre des Lobbyistes avec les cas de voyages parrainés signalés dans les registres publics tenus par le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique et le conseiller sénatorial en éthique.

Déclaration d'informations contextuelles supplémentaires en Colombie-Britannique

En Colombie-Britannique, les modifications récemment adoptées à la *Loi sur la transparence des lobbyistes* exigent la divulgation de détails relatifs à chaque activité de lobbying lorsqu'un « déclarant désigné » soumet un rapport d'activité de lobbying (équivalent à un rapport de communication mensuel dans le régime fédéral). En plus d'énumérer la date, les noms et titres des hauts titulaires de charge publique qui ont fait l'objet du lobbying et les noms des lobbyistes qui ont participé à l'activité, un rapport d'activité de lobbying doit également identifier les sujets spécifiques, les résultats attendus et les sujets associés à la communication.

En plus de produire un rapport d'activité de lobbying pour chaque communication dans le Registre des lobbyistes de la Colombie-Britannique, le déclarant désigné inclut les modifications apportées aux renseignements dans l'enregistrement, le cas échéant. En particulier, le déclarant désigné est tenu de divulguer qu'un lobbyiste nommé dans un rapport d'activité de lobbying ou que le client d'un lobbyiste a fourni certains types de contributions politiques à un membre de l'Assemblée législative provinciale (ou à tout parti politique, association de circonscription, ou un tiers sponsor de la publicité électorale associée à un membre). Le déclarant désigné est également tenu de divulguer qu'un lobbyiste nommé dans un rapport d'activité de lobbying a offert ou donné un cadeau ou autre avantage à un titulaire de charge publique, y compris le nom de ce titulaire de charge publique, la valeur, une description du cadeau, les circonstances dans lesquelles le cadeau ou l'avantage a été donné et accepté ou promis d'être donné, et la date applicable.

RECOMMANDATION

Les circonstances dans lesquelles les lobbyistes exercent leurs activités de lobbying et communiquent avec les titulaires d'une charge publique désignée sont pertinentes pour comprendre la nature de ces communications. La mise à disposition de ce type de renseignement contextuel ajouté aux rapports de communication mensuels – incluant l'information en lien avec les voyages parrainés, les événements, les cadeaux et les contributions politiques – favorise la transparence et les objectifs de la *Loi sur le lobbying*.

Recommandation 7

Uniformiser l'interdiction quinquennale d'exercer des activités de lobbying

Modifier la *Loi sur le lobbying* de manière à uniformiser l'interdiction quinquennale d'exercer des activités de lobbying suivant la fin du mandat en assujettissant les anciens titulaires d'une charge publique désignée aux mêmes restrictions après la cessation de leurs fonctions, qu'ils soient employés par une personne morale ou une organisation.

Améliore : la conformité

É

Équité

Garantit que les anciens titulaires d'une charge publique désignée employés par des personnes morales et des organisations soient soumis aux mêmes interdictions suivant la fin de leur mandat.

C

Clarté

Clarifie le régime d'interdiction d'après mandat en uniformisant les exigences pour les anciens titulaires d'une charge publique désignée employés par des personnes morales et des organisations.

E

Efficacité

Élimine ou réduit le nombre de ressources et le temps nécessaires pour déterminer si un ancien titulaire d'une charge publique désignée a dépassé l'exception de la « partie importante des fonctions ».

ENJEU

Les restrictions d'après mandat d'exercer des activités de lobbying auxquelles sont soumis les anciens titulaires d'une charge publique désignée varient selon qu'ils soient employés par une personne morale ou par une organisation.

À l'heure actuelle, la *Loi sur le lobbying* interdit aux anciens titulaires d'une charge publique désignée de se livrer à des activités de lobbying au nom d'organisations, mais permet à ces anciens titulaires d'une charge publique désignée de faire du lobbying au nom de personnes morales pourvu que le lobbying n'équivaut pas à une partie importante de leurs fonctions.

Il n'y a aucune raison apparente dans les archives parlementaires pour justifier que l'interdiction quinquennale soit appliquée différemment selon que le titulaire d'une charge publique désignée exerce des activités de lobbying à titre de salarié pour le compte d'une personne morale plutôt que pour une organisation.

ARTICLES VISÉS DE LA LOI

Modifier le paragraphe 10.11(1) de la *Loi sur le lobbying* afin d'harmoniser les restrictions sur la mesure dans laquelle les anciens titulaires d'une charge publique désignée peuvent exercer des activités de lobbying en tant que lobbyiste-conseil et lobbyiste salariés après la cessation de leurs fonctions.

SITUATION ACTUELLE

Au cours de la période de cinq ans suivant la cessation de leurs fonctions, en aucun temps les anciens titulaires d'une charge publique désignée peuvent se livrer à des activités de lobbying en tant que lobbyistes-conseil. De même, les anciens titulaires d'une charge publique désignée employés par une organisation sont également prohibés de se livrer à des activités de lobbying à titre de lobbyistes salariés pendant cette même période de cinq ans. Toutefois, les anciens titulaires d'une charge publique désignée qui sont employés par une personne morale peuvent, pendant la période de cinq ans suivant la cessation de leurs fonctions, se livrer à des activités de lobbying à titre de lobbyistes salariés au nom de leur employeur, tant que ces activités ne constituent pas une partie importante de leurs fonctions. Cette exception à l'interdiction qu'est la "partie importante des fonctions" est seulement applicable aux anciens titulaires d'une charge publique désignée employés par une personne morale.

En raison de cette exception à l'interdiction quinquennale de faire du lobbying, certains anciens titulaires d'une charge publique désignée à l'emploi d'une personne morale qui participent à des activités de lobbying permises au nom de leur employeur ne sont pas assujettis au *Code de déontologie des lobbyistes*. Plus particulièrement, si un ancien titulaire d'une charge publique désignée exerce des activités de lobbying moins qu'une partie importante de ses fonctions en tant qu'employé d'une personne morale et n'est pas un « cadre dirigeant » de cette personne morale, il n'est pas nécessaire que cet individu soit inscrit au Registre des lobbyistes et, par conséquent, n'est pas soumis au *Code de déontologie des lobbyistes*. La recommandation 3 de ce mémoire identifie un remède à cette lacune particulière.

CONSIDÉRATIONS

Étude parlementaire

Lors de l'étude parlementaire du projet de loi omnibus C-2 (titre abrégé *Loi fédérale sur la responsabilité*, 39^e législature, 1^{ère} session), le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a reconnu que l'interdiction quinquennale d'exercer des activités de lobbying proposée dans la *Loi sur le lobbying* n'appliquait pas la même norme pour les anciens titulaires d'une charge publique désignée employés par des personnes morales que pour ceux employés par des organisations. Le Comité a proposé un amendement au projet de loi C-2 qui aurait éliminé cette différence de traitement en étendant l'exception de « partie importante des fonctions » qui s'applique aux anciens titulaires d'une charge publique désignée employés par des personnes morales aux anciens titulaires d'une charge publique désignée employés par des organisations.

Nous avons trois dernières observations au sujet de l'interdiction faite aux anciens titulaires de charge publique de haut rang de faire du lobbying dans les cinq ans qui suivent leur cessation de fonctions. Nous avons été étonnés de constater que, aux termes du projet de loi C-2, il serait bien plus difficile à un ancien titulaire de charge publique de haut rang de travailler pour une organisation sans but lucratif, par exemple, que pour une personne morale. Le libellé du projet de loi établit une distinction entre les deux. [...] nous croyons que cette distinction n'est pas intentionnelle, mais le résultat, encore une fois, de la hâte excessive avec laquelle on a rédigé le projet de loi C-2. Nous proposons d'amender cette disposition pour appliquer les mêmes règles aux organisations et aux personnes morales.

Extrait d'un rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles

Quatrième rapport: Projet de loi C-2, *Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation*

26 octobre 2006

En octobre 2006, le Sénat du Canada a adopté un amendement au projet de loi C-2 qui aurait assujéti les anciens titulaires d'une charge publique désignée employés autant par des personnes morales que par des organisations à l'exception de la « partie importante des fonctions » de l'interdiction quinquennale. En fin de compte, cependant, cet amendement n'a pas été accepté dans le projet de loi final qui a été adopté. Une motion de la Chambre des communes présentée par le ministre parrain a déclaré que l'amendement du Sénat « affaiblirait sérieusement la portée de l'interdiction imposée aux titulaires d'une charge publique désignée de faire du lobbying pendant cinq ans en leur permettant d'accepter un emploi au sein d'une organisation qui pratique des activités de lobbying, à condition qu'ils ne consacrent pas une fraction importante de leur temps aux activités de lobbying ».

Interdictions d'après-mandat dans d'autres juridictions canadiennes

La Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Québec, l'Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve-et-Labrador, le Yukon et la Ville de Toronto ont dans leurs régimes de lobbying différentes interdictions suivant la fin du mandat – allant de six mois à deux ans selon la juridiction – sans toutefois opérer une distinction analogique entre le fait d'exercer des activités de lobbying pour le compte d'une personne morale plutôt que d'une organisation. Dans d'autres juridictions, tel l'Ontario, les interdictions de lobbying d'après-mandat sont prescrites dans les régimes de conflits d'intérêts.

RECOMMANDATION

L'interdiction quinquennale de pratiquer des activités de lobbying suivant la fin du mandat doit s'appliquer de la même façon aux anciens titulaires d'une charge publique désignée, qu'ils soient salariés au sein d'une personne morale ou au sein d'une organisation.

Le Parlement pourrait interdire à tous les anciens titulaires d'une charge publique désignée de se livrer à des activités de lobbying en tant que lobbyiste salarié pendant une période de cinq ans à compter de la date à laquelle ils cessent d'exercer leurs fonctions en éliminant l'exception de « partie importante

des fonctions » pour les anciens titulaires d'une charge publique désignée employés par des personnes morales visées à l'alinéa 10.11 (1)(c) de la *Loi sur le lobbying*.

Alternativement, si le Parlement souhaite conserver une exception pour les anciens titulaires d'une charge désignée employés par des personnes morales, cette exception devrait également être étendue aux personnes employées par des organisations. Dans ce cas, la mention d'une « partie importante des fonctions » devrait être supprimée et remplacée par des critères clairs et objectifs. Par exemple, l'exception pourrait plutôt fixer un nombre maximal d'heures par mois d'activités de lobbying autorisées au nom d'un employeur. Si le Parlement retient une exception, la *Loi sur le lobbying* devrait préciser que les anciens titulaires d'une charge publique désignée, dont les activités de lobbying en tant que lobbyiste salarié sont autorisées par l'exception, sont assujettis au *Code de déontologie des lobbyistes*.

Recommandation 8

Mettre en place de nouvelles mesures de conformité

Modifier la *Loi sur le lobbying* afin d'ajouter une série de mesures de conformité, y compris des formations, des sanctions administratives pécuniaires et des interdictions temporaires, dans le but de permettre plus de flexibilité et proportionnalité dans le traitement des infractions à la Loi.

Améliore : la conformité

T

Transparence

Rend les informations concernant le non-respect par les lobbyistes de leurs obligations en vertu de la *Loi sur le lobbying* à la disposition du public.

É

Équité

Fait en sorte que les sanctions en cas de non-conformité soient proportionnelles à la gravité de l'infraction.

E

Efficacité

Permet au commissaire au lobbying d'invoquer, au sujet d'infractions mineures à la *Loi sur le lobbying*, des mesures de conformité qui demanderaient moins de ressources par rapport à ce qui serait nécessaire pour effectuer un renvoi d'infraction criminelle.

ENJEU

Les mesures devant être prises en cas de non-conformité aux dispositions de la *Loi sur le lobbying* ou au *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes* consistent en l'imposition de sanctions criminelles (pénales) suivant une enquête et un renvoi à un agent de la paix. L'expérience du Commissariat au lobbying en matière d'administration de la *Loi sur le lobbying* montre que, dans certains cas de non-conformité, notamment ceux associés à une déclaration en retard ou à la présence d'informations erronées, ne requièrent pas d'enquête et les mesures administratives constitueraient une solution mieux adaptée.

ARTICLES VISÉS DE LA LOI

Modifier la *Loi sur le lobbying* pour ajouter une série de mesures, y compris de la formation, des sanctions administratives pécuniaires (SAP) et des interdictions temporaires, afin de permettre plus de souplesse et de proportionnalité dans le traitement des contraventions à la Loi.

SITUATION ACTUELLE

Infractions à la Loi sur le lobbying

En vertu de la *Loi sur le lobbying*, le fait de ne pas enregistrer les activités de lobbying et de ne pas soumettre des rapports mensuels constitue une infraction criminelle. Cette dernière inclut le fait de ne pas déposer de rapports de communication mensuels dans le délai prévu par la *Loi sur le lobbying*, à savoir au plus tard 15 jours suivant la fin de chaque mois au cours duquel la communication a eu lieu. Il s'agit aussi d'une infraction criminelle de donner sciemment des renseignements faux ou trompeurs en réponse à une demande du commissaire au lobbying de confirmer que les renseignements fournis dans un enregistrement ou rapport mensuel sont exacts et complets. Chacune de ces infractions est punissable par procédure sommaire (amendes pouvant atteindre 50 000 \$ ou des peines de prison de six mois ou moins) ou par voie de mise en accusation (amendes de plus de 200 000 \$ ou des peines de prison de deux ans ou moins).

Selon la *Loi sur le lobbying*, le fait aussi de contrevenir à toute autre disposition de la Loi (sauf pour les dispositions qui prévoient que les lobbyistes conseils et la plupart des lobbyistes salariés sont assujettis au *Code de déontologie des lobbyistes*), ou au *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes*, est considéré comme une infraction criminelle et est punissable par procédure sommaire. Ceci comprend le fait de ne pas enregistrer les activités de lobbying dans le respect des délais prévus par la *Loi sur le lobbying*, ainsi que le fait de ne pas fournir l'ensemble des renseignements requis par la Loi et le Règlement. Les procédures sommaires peuvent donner lieu à des amendes maximales de 50 000 \$.

Dans la pratique, il arrive que les lobbyistes envoient des enregistrements initiaux et des rapports de communication mensuels après l'expiration des délais prévus par la *Loi sur le lobbying*. Dans la plupart de ces situations, les lobbyistes fournissent les enregistrements et rapports en retard peu après la date limite (voir le tableau « Renseignements sur les soumissions tardives, 2019-2020 »).

Pour remédier aux déclarations tardives et aux informations erronées dans le Registre, la pratique actuelle du Commissariat au lobbying consiste à informer les lobbyistes de leurs obligations de déclaration, puis à surveiller leur conformité pendant un an. En général, les lobbyistes modifient volontairement des informations tardives ou erronées dans le Registre des lobbyistes. Ces déclarations ou modifications tardives sont acceptées pour diverses raisons, notamment à la lumière de leur caractère volontaire, pour accroître la transparence du Registre des lobbyistes et parce qu'une enquête, qui pourrait entraîner des sanctions pénales, n'est pas nécessaire pour assurer le respect de la *Loi sur le lobbying*.

En vertu de la *Loi sur le lobbying*, le commissaire au lobbying peut interdire aux personnes reconnues coupables d'infractions à la Loi de faire du lobbying pendant une période maximale de deux ans après leur condamnation.

Infractions au Code de déontologie des lobbyistes

Les infractions au *Code de déontologie des lobbyistes* sont formellement exclues de l'application des dispositions relatives aux infractions criminelles énoncées dans la *Loi sur le lobbying*. Si, après avoir mené une enquête, le commissaire au lobbying détermine qu'un lobbyiste n'a pas respecté les règles de conduite énoncées dans le Code, la *Loi sur le lobbying* exige qu'il prépare et soumette au Parlement un rapport exposant ses observations, les conclusions, ainsi que les motifs de ses conclusions.

CONSIDÉRATIONS

Infractions à la Loi sur le lobbying liées aux déclarations

En 2019-2020, sur plus de 1 700 nouveaux enregistrements produits sur des activités de lobbying, 3,4 % ont été soumis en retard. De ces enregistrements en retard, 80 % ont été fournis au cours des 30 premiers jours suivant la date limite. De même, sur environ 18 700 rapports de communication mensuels soumis, 7,9 % ont été déposés en retard. De ces rapports en retard, 58 % ont été fournis au cours des 30 premiers jours suivant la date limite.

Le Commissariat au lobbying a découvert qu'une grande partie des rapports de communication mensuels tardifs sont soumis par des lobbyistes qui ont déjà commis des manquements aux délais pour les rapports de communications. Par exemple, de tous les rapports de communication mensuels fournis en retard en 2019-2020, seuls 11% ont été fournis par des lobbyistes qui n'ont été en retard qu'une seule fois. Les 89% restants ont été soumis par des lobbyistes qui ont été en retard plus d'une fois dans l'année.

Renseignements sur les soumissions tardives, 2019-2020

Enregistrements des activités de lobbying		Rapports mensuels de communications	
Total – nouveaux	1 738	Total	18 728
Total – en retard	59 (3.4 %)	Total – en retard	1 474 (7.9 %)
Retard de 1 à 15 jours	25	Retard de 1 à 15 jours	706
Retard de 16 à 30 jours	22	Retard de 16 à 30 jours	143
Retard de 31 à 45 jours	0	Retard de 31 à 90 jours	328
Retard de 46 à 60 jours	1	Retard de 91 à 180 jours	71
Retard de plus de 60 jours	11	Retard de plus de 180 jours	226

Il s'est avéré que le fait de ne pas fournir de renseignements justes n'est pas un manquement particulièrement préoccupant dans la pratique. Les lobbyistes peuvent signaler des corrections à apporter aux enregistrements dans le Registre. Chaque mois, le Commissariat au lobbying vérifie l'exactitude de 5 % des rapports de communication mensuels déclarés au Registre en communiquant avec les titulaires d'une charge publique désignée figurant dans les rapports. En 2019-2020, 879 rapports de communication mensuels ont été vérifiés et il est possible d'affirmer que 89% de ces rapports (778) ont été effectués correctement. Des 101 rapports dans lesquels des inexactitudes ont été trouvées, 25 étaient « sur déclarés », c'est-à-dire qu'il n'était pas nécessaire de fournir le rapport étant donné que la communication n'était ni orale ni organisée, ou qu'elle constituait un doublon. Pour le reste (76), des erreurs mineures ont été relevées, par exemple, un nom, un titre ou une date incorrecte.

Mesures de gestion de la non-conformité dans d'autres territoires

En plus des dispositions relatives aux infractions criminelles, les régimes sur le lobbying dans les juridictions provinciales et municipales prévoient des mesures supplémentaires pour assurer la conformité, notamment la formation, les sanctions administratives pécuniaires (SAP) et les interdictions temporaires.

Formation

Le Bureau du directeur des lobbyistes de la ville de Toronto peut imposer des conditions à l'enregistrement, y compris des exigences explicites en matière de formation et d'éducation, si un lobbyiste ne satisfait pas aux exigences du régime municipal de lobbying. De surcroît, les lobbyistes qui ne se conforment pas aux conditions imposées par le directeur peuvent voir leur enregistrement suspendu, ce qui leur interdit dans les faits d'exercer des activités de lobbying.

Sanctions administratives pécuniaires (SAP)

Les lois sur le lobbying dans plusieurs provinces prévoient la possibilité d'imposer des SAP suite à un certain nombre de conduites non conformes de la part des lobbyistes. Par exemple, les directeurs des lobbyistes en Colombie-Britannique, en Alberta, et en Saskatchewan peuvent imposer des SAP pouvant aller jusqu'à 25 000 \$ pour des infractions à leur loi respective. Sous ces régimes, des SAP peuvent être imposées, par exemple, pour une infraction à l'obligation de fournir une déclaration. En Colombie-Britannique, le directeur des lobbyistes peut rendre public les SAP imposés.

Des régimes de SAP de différentes envergures sont également prévus par les législations en matière d'éthique des provinces. Par exemple, si la commissaire à l'éthique de l'Alberta peut imposer des SAP pouvant aller jusqu'à 500 \$ pour une transmission tardive de déclarations, le commissaire aux conflits d'intérêts de la Nouvelle-Écosse peut imposer des SAP pouvant aller jusqu'à 10 000 \$, et ce pour un éventail plus large d'infractions.

À l'échelle fédérale, la *Loi sur les conflits d'intérêts* établit un processus détaillé d'imposition de SAP maximales de 500 \$ aux titulaires d'une charge publique lorsque ceux-ci ne respectent pas les exigences en matière de divulgation obligatoire. Au titre de ce régime, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique a le droit de divulguer la nature de l'infraction, le nom du titulaire de charge publique qui l'a commise, ainsi que le montant de l'amende imposée.

Interdictions temporaires

Les directeurs de lobbying du Manitoba et de la Nouvelle-Écosse ainsi que le commissaire du Nouveau-Brunswick peuvent supprimer une déclaration consignée dans leur registre respectif pour manquement à la divulgation de renseignements exigés par leur loi respective, ce qui interdit d'exercer des activités de lobbying.

Les commissaires au lobbying du Québec et de Terre-Neuve-et-Labrador peuvent interdire à des individus d'exercer des activités de lobbying pour une période pouvant aller jusqu'à un an s'ils ont établi que ces lobbyistes ont « manqué de façon grave ou répétée » aux dispositions de leur loi, de leur code ou de leur règlement respectif.

En Ontario et en Colombie-Britannique, lorsqu'ils prennent une décision de non-conformité, les directeurs des lobbyistes ont le pouvoir d'interdire à des personnes d'exercer des activités de lobbying pour une période allant jusqu'à deux ans. Le processus décisionnel doit prendre en considération la gravité de l'acte de non-conformité, le nombre de cas antérieurs de non-conformité commis par l'individu, et l'intérêt public. La décision d'interdire à une personne de faire du lobbying doit être rendue publique par le directeur.

Le pouvoir conféré à ces commissaires provinciaux d'imposer des interdictions temporaires est d'une portée supérieure par rapport à celui conféré au commissaire au lobbying du Canada, puisqu'ils peuvent imposer ces interdictions sans qu'un lobbyiste ait été condamné d'une infraction criminelle. En vertu de la *Loi sur le lobbying*, le commissaire au lobbying peut interdire à une personne de faire du lobbying pendant une période maximale de deux ans, mais uniquement après leur condamnation pour une infraction à la Loi.

RECOMMANDATION

La modification proposée vise à compléter les recours actuels prévus dans la *Loi sur le lobbying* suite à la conduite non conforme d'un lobbyiste – à savoir le renvoi criminel à un agent de la paix en cas de contravention à la Loi – en prévoyant des mesures de conformité supplémentaires, afin d'assurer un plus large éventail de réponses possibles aux cas de non-conformité. L'ajout d'une série de mesures, y compris la formation, les sanctions administratives pécuniaires et les interdictions temporaires, donnerait au commissaire au lobbying une plus grande souplesse quant à l'élaboration de recours adéquats et proportionnés permettant de répondre aux cas de non-conformité de la *Loi sur le lobbying*. Les mesures imposées seraient rendues publiques. Dans les cas où les lobbyistes se livrent à une conduite non conforme de manière répétitive, la modification proposée permettrait également d'appliquer des mesures de plus en plus importantes, y compris un renvoi d'infraction criminelle à l'autorité compétente si les circonstances le justifient.

Recommandation 9

Rendre les ordonnances exécutoires

Modifier la *Loi sur le lobbying* de façon à permettre aux ordonnances produites par le commissaire au lobbying, c'est-à-dire les citations à comparaître et les ordonnances de production, de devenir des ordonnances de la Cour fédérale.

Améliore : l'administration

É

Équité

S'appuie sur les procédures et la jurisprudence déjà mises en place par la Cour fédérale pour la mise en exécution des ordonnances et les procès pour outrage.

C

Clarté

Met en place un processus qui permet au Commissariat au lobbying d'accéder à l'autorité d'exécution forcée de la Cour fédérale et fait connaître ce processus au public.

E

Efficacité

Utilise les ressources mises à disposition par la Cour fédérale pour assurer la mise en exécution des ordonnances du commissaire au lobbying.

ENJEU

La *Loi sur le lobbying* confère au commissaire au lobbying les mêmes pouvoirs que ceux d'une cour supérieure en ce qui concerne le recueil de preuves dans un contexte d'enquêtes. La *Loi sur le lobbying* ne prévoit cependant pas de mécanismes particuliers dont le commissaire au lobbying pourrait se servir afin de mettre en exécution les ordonnances produites en vertu de ces pouvoirs. Ce manque de précision est non négligeable dans la mesure où la non-conformité par rapport à ces ordonnances peut donner lieu à une procédure pour outrage, ce qui peut à son tour déboucher sur l'imposition d'amendes ou de peines de prison. La Cour fédérale a des règles pour la mise en exécution des ordonnances et la tenue de procès pour outrage lorsqu'elle a le pouvoir de le faire, et serait donc l'instance la plus compétente en ce qui concerne l'exécution des ordonnances du commissaire au lobbying, compte tenu notamment de la connaissance par la Cour fédérale du mandat du commissaire au lobbying.

ARTICLES VISÉS DE LA LOI

Modifier la *Loi sur le lobbying* de façon à permettre que les ordonnances produites par le commissaire au lobbying conformément au paragraphe 10.4(2) de la Loi puissent devenir des ordonnances de la Cour fédérale.

SITUATION ACTUELLE

Le paragraphe 10.4(2) confère au commissaire au lobbying le pouvoir de convoquer des témoins à comparaître devant le commissaire et à témoigner sous serment, ainsi que d'exiger la production de documents aux fins de la conduite d'enquêtes en vertu de la *Loi sur le lobbying*. Même si la *Loi sur le lobbying* prévoit que ces pouvoirs puissent être exercés de la même manière et dans la même mesure que ceux d'une cour supérieure d'archives, le Commissariat au lobbying ne serait pas, en pratique, l'organe le plus compétent pour faire appliquer une citation à comparaître ou une ordonnance de production, étant donné que la non-conformité à ces ordonnances peut donner lieu à la tenue d'un procès pour outrage.

La Cour fédérale a des règles en place pour la mise en exécution des ordonnances et pour tenir des procès pour outrage lorsqu'elle a le pouvoir de le faire. À l'heure actuelle, cependant, la Cour fédérale n'a pas la compétence statutaire explicite pour exécuter les ordonnances rendues par le commissaire au lobbying en vertu de la *Loi sur le lobbying*.

CONSIDÉRATIONS

La Cour fédérale a fixé des règles pour l'exécution d'ordonnance et la tenue de procès pour outrage dans des circonstances où des personnes et des entités désobéissent à ses ordres. Ces règles sont respectivement énoncées aux articles 423 à 465 et 466 à 472 des *Règles des Cours fédérales*.

Afin qu'un office fédéral, tribunal ou commission puisse demander que ses ordonnances soient mises en exécution par la Cour fédérale selon ces règles, une loi du Parlement doit explicitement conférer cette autorité à la Cour. Présentement, contrairement à d'autres lois fédérales mentionnées ci-après, la *Loi sur le lobbying* ne confère pas à la Cour fédérale le pouvoir d'exécution des ordonnances du commissaire au lobbying.

En revanche, plusieurs lois fédérales prévoient des procédures précises qui rendent possible le fait que les ordonnances produites par les organes administratifs fédéraux deviennent des ordonnances de la Cour fédérale aux fins de mise en exécution. Par exemple, l'article 57 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et le paragraphe 13(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* transforment, respectivement, les ordonnances produites par le Tribunal canadien des droits de la personne et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes en ordonnances de la Cour fédérale lorsqu'une copie certifiée conforme provenant du Tribunal ou du Conseil a été transmise au Greffe de la Cour fédérale du Canada. Ces dispositions ont pour effet de permettre à chaque organisme de demander à la Cour fédérale d'exécuter ses ordonnances au cas où les personnes ou entités visées par celles-ci ne s'y conformeraient pas.

Des mécanismes similaires ont été introduits dans les lois sur le lobbying au niveau provincial, en Colombie-Britannique, en Saskatchewan, en Ontario et à Terre-Neuve-et-Labrador entre autres. Par exemple, en Colombie-Britannique, le directeur des lobbyistes peut adresser à la Cour suprême de la Colombie-Britannique une demande d'ordonnance enjoignant à une personne de se conformer à une citation à comparaître ou à une ordonnance de production produite par le directeur. Si la personne ne se conforme pas à une telle ordonnance ou refuse de le faire, elle est passible d'une condamnation pour outrage, tout comme elle le serait en cas de violation d'une ordonnance ou d'un jugement de la Cour suprême. En Ontario, le directeur des lobbyistes peut adresser une demande à la Cour supérieure de justice afin d'obtenir, pour une personne donnée, la mise en exécution d'une citation à comparaître et à être interrogé ou d'une ordonnance de production de renseignements, de documents ou de choses.

RECOMMANDATION

Les pouvoirs de convoquer des témoins à comparaître et d'ordonner la production de documents sont d'une importance primordiale pour la capacité du commissaire au lobbying de recueillir les preuves nécessaires à l'accomplissement de son mandat statutaire d'enquête sur les infractions alléguées à la *Loi sur le lobbying* et au *Code de déontologie des lobbyistes*. Bien que la commissaire au lobbying utilise rarement ces pouvoirs puisque les témoins et les sujets participent volontairement aux enquêtes, ils sont importants dans les situations accusatoires ou litigieuses où la clarté est requise.

Les ordonnances rendues en vertu de ces pouvoirs coercitifs peuvent être exécutées dans le cadre de procès pour outrage, dont la sanction peut être une amende, une peine de prison, ou les deux. Étant donné la nature de ces sanctions, la Cour fédérale est plus à même sur le plan de l'expertise d'exiger le respect des termes des citations à comparaître et des ordonnances de production établies en vertu de la *Loi sur le lobbying*.

La *Loi sur le lobbying* devrait inclure un mécanisme permettant que les ordonnances produites par le commissaire au lobbying deviennent des ordonnances de la Cour fédérale aux fins de la mise en exécution.

Recommandation 10

Permettre les renvois aux autorités compétentes

Modifier la *Loi sur le lobbying* afin de permettre que les renvois relatifs à des infractions alléguées à la *Loi sur le lobbying* ou à d'autres lois fédérales ou provinciales puissent être adressés non seulement aux agents de la paix, mais aussi à toute autre autorité compétente, y compris les homologues provinciaux du commissaire au lobbying.

Améliore : l'administration

C

Clarté

Clarifie à qui le commissaire au lobbying peut adresser des renvois.

E

Efficacité

Permet au commissaire au lobbying de saisir directement l'autorité d'enquête compétente.

ENJEU

La *Loi sur le lobbying* enjoint actuellement au commissaire au lobbying d'informer uniquement un « agent de la paix » lorsqu'elle renvoie des infractions potentielles en vertu d'une loi fédérale ou provinciale. En fonction des caractéristiques de l'infraction alléguée, cette procédure est trop restrictive et ne permet pas de renvoyer l'affaire aux homologues provinciaux du commissaire au lobbying si une telle façon de procéder était appropriée dans les circonstances.

ARTICLES VISÉS DE LA LOI

Modifier l'alinéa 10.4(6)c) et le paragraphe 10.4(7) de la *Loi sur le lobbying* afin de permettre que les contraventions alléguées d'une loi fédérale ou provinciale soient renvoyées à l'« autorité compétente ».

SITUATION ACTUELLE

La *Loi sur le lobbying* exige que le commissaire au lobbying suspende l'enquête et renvoie l'affaire à un agent de la paix compétent pour mener une enquête si le commissaire a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction à la *Loi sur le Lobbying*, à toute autre loi du Parlement, ou à une loi provinciale.

CONSIDÉRATIONS

Au cours d'une enquête menée en vertu de la *Loi sur le lobbying*, le commissaire au lobbying peut prendre connaissance d'activités de lobbying qui peuvent constituer une infraction en vertu d'un régime de lobbying provincial. Dans de telles circonstances, les homologues provinciaux du commissaire au lobbying seraient les autorités les plus appropriées (lorsqu'ils ont le pouvoir d'enquêter) pour déterminer si des infractions ont été commises sous leurs régimes de lobbying respectifs. Ces homologues ne sont toutefois pas des agents de la paix et, en vertu de la *Loi sur le lobbying*, le commissaire au lobbying ne peut leur renvoyer d'éventuelles infractions de leurs lois. En effet, les infractions potentielles doivent toujours être renvoyées à une autorité policière et, par égard aux dispositions de confidentialité de la *Loi sur le lobbying*, le commissaire au lobbying n'a pas le droit d'informer ses homologues provinciaux de l'objet de ces renvois.

Au cours d'une enquête, le commissaire au lobbying peut aussi prendre connaissance d'information qui peuvent constituer une infraction en vertu d'une loi fédérale ou provinciale (autres qu'une infraction à un régime de lobbying) dont l'autorité d'enquêter se retrouve avec une entité autre qu'un agent de la paix.

À l'échelle fédérale, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, a le pouvoir de renvoyer une affaire à l'autorité compétente. Les commissaires à l'intégrité du secteur public, à la protection de la vie privée et à l'information du Canada disposent du pouvoir, en vertu de leur loi habilitante respective, d'informer le procureur général du Canada d'une infraction présumée. Le commissaire à l'intégrité du secteur public a aussi la latitude d'informer un agent de la paix.

Les homologues provinciaux dont les pouvoirs d'enquête sont similaires à ceux du commissaire au lobbying peuvent renvoyer des infractions alléguées à une instance (personne, organisme ou agence) « compétente » responsable de l'application de la Loi (Alberta et Ontario) ou à leur procureur général ou service des poursuites pénales (Colombie-Britannique, Saskatchewan, Québec).

RECOMMANDATION

Le commissaire au lobbying devrait avoir la latitude de renvoyer les enquêtes à « l'autorité compétente » lorsque le commissaire a établi des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise en vertu de la *Loi sur le lobbying*, de toute autre loi du Parlement ou de la législature d'une province.

L'adoption de cette proposition n'empêcherait pas le commissaire au lobbying de renvoyer les infractions alléguées selon les termes de la *Loi sur le lobbying* à un agent de la paix, qui, dans la plupart des cas, serait la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Néanmoins, en cas de contravention alléguée d'un régime provincial, l'autorité compétente serait le commissaire ou le directeur de cette province, lorsque ceux-ci disposent de pouvoirs d'enquête.

Recommandation 11

Accorder l'immunité contre les poursuites civiles ou pénales

Modifier la *Loi sur le lobbying* de façon à accorder l'immunité contre les procédures civiles ou criminelles au commissaire au lobbying et aux personnes agissant au nom ou sous l'autorité du commissaire.

Améliore: l'administration

C

Clarté

Permet au commissaire au lobbying et au personnel du Commissariat au lobbying de mener ses travaux de bonne foi sans crainte de récriminations criminelles ou civiles.

ENJEU

La *Loi sur le lobbying* ne prévoit aucune immunité contre des procédures civiles ou criminelles pour le commissaire au lobbying ou pour toute personne agissant au nom ou sous l'autorité du commissaire au lobbying, pour les choses dites, faites ou rapportées de bonne foi dans l'exercice officielles de leurs tâches et fonctions. Cette omission devrait être corrigée dans la *Loi sur le lobbying*, d'autant plus que ces protections sont incluses dans la loi habilitante d'autres agents du Parlement.

ARTICLES VISÉS DE LA LOI

Modifier la *Loi sur le lobbying* de façon à accorder au commissaire au lobbying et aux personnes agissant au nom ou sous l'autorité du commissaire, l'immunité contre les procédures civiles ou criminelles ayant trait à l'exercice de leurs fonctions.

SITUATION ACTUELLE

La *Loi sur le lobbying* impose un certain nombre d'obligations au commissaire au lobbying, telles que maintenir un Registre des lobbyistes, enquêter pour garantir le respect de la *Loi sur le lobbying* ou du *Code de déontologie des lobbyistes*, faire rapport des résultats de ces enquêtes au Parlement, renvoyer les enquêtes aux agents de la paix et prendre part à des activités d'éducation avec les parties prenantes. La *Loi sur le lobbying* n'offre cependant aucune protection contre les procédures civiles ou criminelles au commissaire au lobbying ou à son personnel lors de l'exercice de leurs fonctions.

CONSIDÉRATIONS

Au niveau fédéral, la plupart des autres agents du Parlement et leur personnel sont protégés contre les procédures criminelles et civiles en vertu de leur loi habilitante (*Loi sur l'accès à l'information, Loi sur le vérificateur général, Loi sur les conflits d'intérêts et la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*). Voici une disposition représentative de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

[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.

Paragraphe 67 (1) de la Loi sur la protection des renseignements personnels (LRC 1985, c P-21)

Des dispositions similaires se retrouvent également dans les lois provinciales sur le lobbying, notamment en Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, au Québec ainsi qu'à Terre-Neuve-et-Labrador.

RECOMMANDATION

Le travail du Commissariat au lobbying est souvent de nature très délicate et peut avoir une incidence sur la réputation des lobbyistes et de leurs interlocuteurs. Le commissaire au lobbying et son personnel doivent bénéficier des mêmes protections législatives étendues aux autres agents du Parlement. L'adoption de cette recommandation permettrait au commissaire du lobbying et à son personnel d'exercer leurs fonctions de bonne foi, sans avoir à craindre des accusations criminelles ou civiles.

Annexe : Textes législatifs et réglementaires

Jurisdiction	Loi	Règlement(s)
Fédéral (Canada)	<u>Loi sur le lobbying</u> L.R.C. (1985), ch. 44 (4e suppl.)	<u>Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes</u> DORS/2008-116 <u>Règlement désignant certains postes comme postes de titulaire d'une charge publique désignée</u> DORS/2008-117
Colombie-Britannique	* <u>Lobbyists Transparency Act</u> SBC 2001, c 42	<u>Lobbyists Transparency Regulation</u> BC Reg 235/2019
Alberta	* <u>Lobbyists Act</u> SA 2007, c L-20.5	<u>Lobbyists Act General Regulation</u> Alta Reg 71/2020
Saskatchewan	* <u>The Lobbyists Act</u> SS 2014, c L-27.01	<u>The Lobbyists Regulations</u> RRS c L-27.01 Reg 1
Manitoba	<u>La Loi sur l'inscription des lobbyistes</u> CCSM c L178	<u>Règlements sur l'inscription des lobbyistes</u> Man Reg 34/2012
Ontario	<u>Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, 1998</u> SO 1998, c 27	<u>Avis réputés signifiés</u> O Reg 133/16
Québec	<u>Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme</u> CQLR c T-11.011	<u>Code de déontologie des lobbyistes</u> CQLR c T-11.011, r 2 <u>Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme</u> CQLR c T-11.011, r 1 <u>Règlement sur le registre des lobbyistes</u> CQLR c T-11.011, r 3 <u>Tarif des droits relatifs au registre des lobbyistes</u> CQLR c T-11.011, r 4
Nouveau-Brunswick	<u>Loi sur l'inscription des lobbyistes</u> RSNB 2014, c 11	<u>Règlement général</u> NB Reg 2017-11
Île-du-Prince-Édouard	* <u>Lobbyists Registration Act</u> RSPEI 1988, c L-16.01	<u>Lobbyists Registration Act General Regulations</u> PEI Reg EC680/18
Nouvelle-Écosse	* <u>Lobbyists' Registration Act</u> SNS 2001, c 34	<u>Lobbyists' Registration Regulations</u> NS Reg 116/2002
Terre-Neuve-et-Labrador	* <u>Lobbyist Registration Act</u> SNL 2004, c L-24.1	Aucun en vigueur
Yukon	<u>Loi sur l'inscription des lobbyistes</u> SY 2018, c.13	Aucun en vigueur
Ville d'Ottawa	<u>Règlement sur le registre des lobbyistes</u> By-law No. 2012-309	Non applicable
Ville de Toronto	* <u>Toronto Municipal Code</u> C 140, Lobbying	Non applicable

* Disponible en anglais seulement