

Chapitre 3

La Législation Fédérale du Canada sur le Lobbying : évolution et fonctionnement de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes¹

Ce chapitre présente l'objet et les aspects essentiels de la législation fédérale du Canada sur le lobbying. Il met en exergue les principales étapes de l'évolution des dispositions destinées à renforcer la transparence en imposant l'enregistrement des lobbyistes et l'établissement de rapports.

Il rend compte également du cadre organisationnel et procédural ainsi que des mesures prises pour mettre en œuvre la loi sur l'enregistrement des lobbyistes et le code de déontologie des lobbyistes et assurer leur respect.

La fin du chapitre est plus spécialement consacrée aux principales dispositions de la nouvelle législation renforcée et aux attributions du Commissaire au lobbying chargé de l'application de la nouvelle loi sur le lobbying, entrée en vigueur le 2 juillet 2008.

Résumé

Le Canada a plus de dix ans d'expérience dans l'application d'une législation concernant le *lobbying*. Au fil du temps, le *lobbying* s'est régulièrement inscrit à l'ordre du jour politique à mesure que les citoyens se sont montrés plus exigeants dans le domaine de la transparence et de l'intégrité. La *loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, la législation fédérale canadienne en la matière, est entrée en vigueur en 1989. Ce chapitre présente dans ses grandes lignes le fonctionnement de la loi tel qu'il est décrit dans les rapports annuels du directeur des *lobbyistes* présentés au Parlement et dans d'autres documents officiels comme le budget principal. Il se concentre sur la période récente, mais indique au besoin les changements importants apportés par le législateur durant ces années pour montrer comment le régime du *lobbying* s'est transformé. Par ailleurs, les modifications les plus récentes qui découlent de la loi fédérale sur la responsabilité² seront commentées afin de donner une image complète de l'évolution de la législation fédérale canadienne sur le *lobbying*.

Objet et description de la loi sur l'enregistrement des lobbyistes

En vertu de la *loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, les personnes rémunérées pour communiquer avec les titulaires d'une charge publique en ce qui concerne certaines activités visées dans la loi (par ex. *lobbying*) sont tenues de s'enregistrer. Le terme « titulaire d'une charge publique », tel que défini dans la loi, s'applique pratiquement à toutes les personnes qui ont été nommées ou élues à un poste au sein de l'État du Canada, y compris les membres du Sénat et de la Chambre des Communes et leur personnel, ainsi que les agents et les employés des ministères et organismes fédéraux, les membres des Forces armées canadiennes et les membres de la Gendarmerie royale du Canada.

Principes fondamentaux

Le préambule de la loi énonce quatre principes fondamentaux :

- La liberté d'accès aux institutions de l'État est une question d'intérêt public.
- Le *lobbying* auprès des titulaires d'une charge publique est une activité légitime.
- Il est souhaitable que les titulaires d'une charge publique, de même que les citoyens, puissent savoir qui tente d'influencer le gouvernement.
- Le système d'enregistrement des *lobbyistes* rémunérés ne doit pas nuire à la liberté d'accès au gouvernement.

Les *lobbyistes* doivent être **enregistrés au titre de la loi** s'ils communiquent, officiellement ou de façon informelle, avec un titulaire d'une charge publique du gouvernement fédéral, dans les cas suivants :

- l'élaboration, la préparation ou la modification de propositions législatives, de projets de loi ou de résolutions, de règlements, de politiques ou de programmes fédéraux ;
- l'octroi de subventions, de contributions ou d'autres avantages financiers par le gouvernement fédéral; et
- en ce qui concerne les *lobbyistes-conseils*, l'octroi d'un contrat du gouvernement fédéral et l'organisation d'une rencontre entre leurs clients et le titulaire d'une charge publique.

Trois catégories de *lobbyistes*

La loi établit trois catégories de *lobbyistes* :

- les *lobbyistes-conseils* ;
- les *lobbyistes salariés* (entreprises); et
- les *lobbyistes salariés* (organisations).

Le **lobbyiste-conseil** est une personne qui, contre rémunération, fait du *lobbying* pour le compte d'un client. Les *lobbyistes-conseils* peuvent être des conseillers en relations gouvernementales, des avocats, des comptables ou d'autres conseillers professionnels qui offrent des services de *lobbying* à leurs clients. Ils doivent effectuer un enregistrement distinct pour chaque mandat ou engagement (tout contrat de *lobbying*). Quand ils achèvent un mandat ou un engagement ils doivent en informer le directeur des *lobbyistes*. Les informations enregistrées restent inscrites dans le registre; cependant elles sont affichées avec la mention « inactif ».

Pour sa part, le **lobbyiste salarié travaillant pour une entreprise** est employé par une société qui exerce des activités commerciales dans le but d'en tirer un avantage financier, et une part importante de ses fonctions consiste à faire du *lobbying*. Ce salarié est habituellement employé à temps plein et consacre une part importante de son temps aux affaires publiques ou aux relations gouvernementales. Le premier dirigeant rémunéré doit enregistrer l'entreprise si l'activité totale de *lobbying* de tous les salariés représente l'équivalent de 20 % ou plus des fonctions d'un salarié à temps plein. Au moment de l'enregistrement, il faut indiquer les noms de tous les agents principaux (le premier dirigeant ainsi que ses subordonnés) qui exercent des activités de *lobbying*, ainsi que le nom de tout salarié qui consacre une part importante de ses fonctions à des activités de *lobbying*.

Le **lobbyiste agissant pour le compte d'une organisation** est celui qui travaille pour un organisme sans but lucratif, comme une association ou une

université. Le premier dirigeant rémunéré de cet organisme doit enregistrer le nom de tous les salariés qui se livrent à des activités de *lobbying* lorsque l'activité totale de *lobbying* de tous ces salariés représente l'équivalent de 20 % ou plus des fonctions d'un salarié à temps plein.

Les *lobbyistes* des trois catégories sont tenus de **divulguer certains renseignements** dans les délais prescrits par la loi. Ces renseignements comprennent, entre autres :

- le nom de leur client ou de leur employeur, qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'une organisation ;
- le nom de la société mère ou des filiales qui pourraient bénéficier des activités de *lobbying* ;
- le nom des entreprises et organisations qui composent une coalition ;
- l'objet particulier du *lobbying* ;
- le nom des ministères ou organismes fédéraux contactés ;
- la source et le montant de toute aide publique reçue; et
- les moyens de communication utilisés, par exemple les rencontres personnelles, les appels téléphoniques, les communications électroniques et le *lobbying* au niveau de la société (*grassroots lobbying*).

Les entreprises et les organisations doivent également fournir une description générale de leurs activités commerciales ou autres.

Le Code de déontologie des *lobbyistes*

La modification de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* adoptée par le Parlement en 1995 prévoyait l'élaboration d'un code de déontologie des *lobbyistes*. Le Code de déontologie des *lobbyistes*³ est entré en vigueur le 1^{er} mars 1997.

Le Code de déontologie des *lobbyistes* a pour objet de donner au public canadien l'assurance que le *lobbying* est exercé en conformité avec l'éthique et dans le respect des normes les plus rigoureuses, de façon à préserver et à **renforcer la confiance du public** dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du processus décisionnel du gouvernement.

Le Code impose des normes de conduite à tous les *lobbyistes* qui communiquent avec des titulaires de charges publiques au sein de l'État canadien. Le Code de déontologie des *lobbyistes* commence par un préambule qui définit son objet et le situe dans un contexte plus large.

Principes et règles

Ensuite, un ensemble de grands principes présente, de façon positive, les buts et objectifs à atteindre, sans toutefois définir de normes précises. **Ces principes d'intégrité, d'honnêteté, de franchise et de professionnalisme** sont

des buts qui doivent être poursuivis et sont censés guider de manière générale les activités de *lobbying*.

Les principes énoncés dans le Code sont suivis de règles qui définissent des obligations précises. Ces règles sont réparties en trois catégories :

- transparence ;
- confidentialité; et
- conflits d'intérêts.

En vertu de la règle de transparence, les *lobbyistes* sont tenus de fournir des renseignements exacts aux titulaires de charges publiques et de divulguer l'identité des personnes et organisations au nom desquelles ils interviennent ainsi que la finalité de cette intervention. Ils doivent également informer leur client, employeur ou organisation des obligations auxquelles ils sont soumis en vertu de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* et du Code à proprement parler. En vertu de la règle de confidentialité, les *lobbyistes* ne doivent ni divulguer de renseignements confidentiels ni utiliser d'informations d'initiés au détriment de leur client, employeur ou organisation. Enfin, selon la règle concernant les conflits d'intérêts, les *lobbyistes* ne peuvent exercer aucune influence répréhensible ni représenter d'intérêts divergents ou rivaux sans avoir obtenu le consentement de leur client.

Le Code de déontologie des *lobbyistes* fait partie intégrante des obligations éthiques et de divulgation auxquelles sont soumis tous les *lobbyistes*.

Lobbyistes, enregistrement et divulgation

Le Registre des *lobbyistes* est le principal instrument de transparence prévu par la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*. Toute l'information contenue dans le Registre en vertu de la loi et du règlement sur l'enregistrement des *lobbyistes* est du domaine public, le but étant de faire connaître le nom des personnes rémunérées pour communiquer avec les titulaires d'une charge publique de l'État fédéral. Accessible sur le web⁴, le Registre est bien connu et utilisé par les *lobbyistes*, journalistes, titulaires d'une charge publique et citoyens, entre autres. Le **Registre a évolué depuis 1989** du point de vue des divulgations qu'il contient et des moyens d'accès à ces informations.

La version de 1989 de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* distinguait deux catégories de *lobbyistes* au lieu des trois évoquées plus haut dans ce document. Les **lobbyistes de la première catégorie** représentaient essentiellement le même groupe que celui bien connu des *lobbyistes-conseils*. Ils étaient tenus de divulguer un nombre relativement limité d'informations comparé aux obligations actuelles. Les divulgations se limitaient à des renseignements sur les clients et l'objet de leur mandat ainsi que sur les sociétés mères et filiales si le client était une société.

Les **lobbyistes de la deuxième catégorie** étaient les salariés rémunérés pour une activité de *lobbying* exercée au nom de leur employeur. Ces *lobbyistes* étaient tenus de divulguer encore moins de renseignements que ceux de la première catégorie. Ces renseignements se limitaient au nom et à l'adresse de l'employeur.

Modifications des obligations d'enregistrement en 1995

La loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* a été modifiée en 1995. La loi modifiée a renforcé les obligations de divulgation afin que des renseignements plus significatifs et plus complets sur les *lobbyistes* et leur activité soient disponibles pour tous. Les nouvelles obligations d'enregistrement sont entrées en vigueur le 31 janvier 1996.

La loi modifiée a mis en place les trois catégories de *lobbyistes* qui existent à ce jour. Les *lobbyistes* de la première catégorie (*lobbyistes professionnels*) sont désormais connus sous le nom de *lobbyistes-conseils*. L'ancienne deuxième catégorie (*lobbyistes salariés*) a été subdivisée en deux catégories, les *lobbyistes* salariés travaillant pour une entreprise et les *lobbyistes* agissant pour le compte d'une organisation. Le premier groupe comprend les entités à but lucratif et le deuxième les entités sans but lucratif comme les universités, les associations professionnelles et les groupements d'intérêt.

Concernant les organisations, le premier dirigeant rémunéré doit être enregistré comme *lobbyiste* agissant pour le compte d'une organisation :

- lorsqu'un salarié au moins communique avec des titulaires d'une charge publique fédérale en vue d'influencer des décisions du gouvernement; et
- lorsque l'activité globale de cette catégorie de salariés représente une partie importante des fonctions d'un salarié.

L'enregistrement est obligatoire pour les mêmes activités que pour des *lobbyistes-conseils*, sauf les activités de *lobbying* concernant l'attribution d'un contrat.

Plus de renseignements à divulguer

Tous les *lobbyistes* sont tenus de divulguer certaines informations dans un délai précisé dans la loi. Beaucoup plus de renseignements étaient exigés en application de la loi modifiée qu'avant le 31 janvier 1996; les renseignements suivants devaient être divulgués :

- le nom ou la description des propositions législatives, projets de loi, réglementations, politiques, programmes en cause, subventions, contributions ou contrats recherchés ;
- le nom des ministères fédéraux ou autres institutions gouvernementales sur lesquels des pressions étaient exercées ;

- l'origine et le montant de tout financement public; et
- les modes de communication utilisés, tels que le *lobbying* populaire.

Les entreprises et les organisations devaient également fournir une description générale de leur activité.

Révision de 2005 pour renforcer et simplifier l'enregistrement

D'autres modifications de la législation concernant les renseignements qui doivent figurer dans le Registre sont entrés en vigueur en 2005. La loi révisée a élargi le champ des activités pour lesquelles l'enregistrement est obligatoire en supprimant l'expression « afin de tenter d'influencer » qui figurait auparavant dans la loi. Cette modification a eu pour effet que **toutes les communications** couvertes par la loi constituent dorénavant des activités de *lobbying* et, par conséquent, devaient être enregistrées.

Les nouvelles dispositions ont renforcé et simplifié les obligations d'enregistrement énoncées dans la loi :

- en imposant aux *lobbyistes* de mettre à jour ou renouveler leurs déclarations tous les six mois; et
- en appliquant une seule et unique procédure de déclaration pour l'enregistrement des entreprises et des organisations sans but lucratif.

Auparavant, la responsabilité de l'enregistrement des *lobbyistes* salariés travaillant pour une entreprise incombait à la personne exerçant l'activité de *lobbying*. Les modifications apportées à la loi ont **transféré cette responsabilité au premier dirigeant rémunéré** de l'entreprise. Le système de déclaration unique a pour but d'assurer le traitement cohérent de toutes les catégories de *lobbyistes*, comme le prévoit la loi, et de faire en sorte que la responsabilité des mesures prises par des *lobbyistes* incombe aux échelons les plus élevés de l'entreprise.

La loi modifiée exige également des anciens titulaires d'une charge publique exerçant des activités de *lobbying* qu'ils divulguent des renseignements sur les postes qu'ils ont détenus dans le gouvernement fédéral. Enfin, la loi révisée corrige des divergences mineures constatées entre les versions française et anglaise de la loi.

Le Registre des *lobbyistes*

Le Registre initial des *lobbyistes* mis en place en 1989 était un dispositif qui reposait sur des documents papier. Cependant, le gouvernement du Canada ayant pris dans les années 90 des mesures visant à rendre les informations et services administratifs accessibles en ligne, le Registre des *lobbyistes* est alors apparu comme un excellent outil.

Déclaration électronique

Les modifications apportées à la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* en 1995 ont permis aux *lobbyistes* de transmettre leurs déclarations électroniquement via le système de déclaration à distance du Bureau du directeur des *lobbyistes*. Ce système de déclaration électronique était conçu pour permettre une connexion avec un équipement informatique très basique et pour être **compatible avec quasiment toutes les marques d'ordinateurs**. Les *lobbyistes* devaient seulement posséder un ordinateur, un modem et un logiciel de communication pour avoir accès à l'application bilingue. Pour s'assurer que seuls les utilisateurs autorisés auraient accès au système, des dispositions contractuelles ont été mises en place pour la **certification électronique** des déclarations du *lobbyiste* à l'aide de mots de passe. Les organisations et entreprises qui ne disposaient pas encore de l'équipement nécessaire pouvaient utiliser les équipements du Bureau du directeur des *lobbyistes* pour établir leur déclaration par voie électronique.

Pour encourager les *lobbyistes* à transmettre leurs formulaires d'enregistrement par voie électronique, le Bureau a instauré la gratuité pour l'utilisation de ce système et facturé le traitement des déclarations sur papier.

Actuellement, plus de **99 % des opérations effectuées** au Registre des *lobbyistes* (enregistrements, modifications, renouvellements et résiliations) sont exécutées par **voie électronique** à l'aide du Système d'enregistrement des *lobbyistes*. Ce système est une application web que les *lobbyistes* et le public peuvent utiliser via Internet. Il sert tant au traitement des enregistrements qu'à la divulgation des enregistrements des *lobbyistes*.

Renseignements divulgués

Ce système interactif valide les données de base, tels que les noms et adresses, rappelle aux *lobbyistes* qu'il faut donner toute l'information demandée et leur permet de modifier facilement leur propre déclaration. Les données, une fois vérifiées, sont entrées dans la base de données du Registre. **Toute personne a la possibilité d'effectuer des recherches dans cette base de données** pour obtenir des informations en vue de produire des rapports à partir de son propre ordinateur.

Les utilisateurs peuvent effectuer des recherches et obtenir des informations sur :

- les *lobbyistes* qui travaillent pour une entreprise, une organisation ou une association quelconque ;
- la société mère et les filiales qui pourraient bénéficier des activités de *lobbying* ;
- les personnes morales et les organismes qui composent une coalition ;

- les activités auxquelles se livrent les entreprises et organisations (description générale) ;
- les ministères ou les organismes fédéraux avec lesquels des contacts ont été établis ;
- les noms ou la description des lois proposées, projets de loi, réglementations, politiques, programmes en cause, subventions, contributions ou contrats recherchés; et
- les postes occupés par les anciens titulaires d'une charge publique au sein du gouvernement du Canada.

Les utilisateurs peuvent également produire leurs propres rapports sur les *lobbyistes* enregistrés et obtenir des copies des déclarations individuelles, directement à partir du Registre. Il est également possible d'avoir accès à une liste des enregistrements récents qui comprend tous les nouveaux enregistrements, les modifications et les résiliations traités au cours des 30 derniers jours. Les utilisateurs qui font des recherches à partir de leur propre ordinateur peuvent le faire sans frais.

Statistiques des enregistrements

Les statistiques des enregistrements sont communiquées au Parlement chaque année par le directeur du Registre. Ces statistiques concernent le volume et la nature des enregistrements de *lobbyistes*, l'objet des activités de *lobbying* et les institutions gouvernementales visées.

Dès son ouverture en 1989, le Registre des *Lobbyistes* a contenu un volume important d'opérations. Dans les dix jours qui ont suivi son ouverture le 30 septembre 1989, le registre a reçu 829 formulaires d'enregistrement des *lobbyistes* de la première catégorie. En deux mois, 1 709 formulaires d'enregistrement des *lobbyistes* de la deuxième catégorie avaient été reçus. À la fin de l'exercice, le total des formulaires d'enregistrement reçus atteignait 6 221 pour 2 828 *lobbyistes* au total.

Augmentation exceptionnelle des enregistrements en 2005-06

Les volumes d'enregistrements ont fluctué d'une année à l'autre au cours des années qui ont suivi mais, à une exception près (2005-06), les variations n'ont pas été considérables. Plusieurs éléments ont contribué cette année-là à la **forte augmentation**, de 847 %, du nombre de *lobbyistes* salariés travaillant pour une entreprise. Aucune analyse précise n'a été réalisée concernant cette augmentation. Toutefois, **plusieurs facteurs ont sans doute joué** : l'importance qu'ont prise les affaires de *lobbying* dans les médias, la mise en œuvre d'une nouvelle législation plus rigoureuse sur le *lobbying* en 2005, l'augmentation des ressources accordées au directeur du Registre et une sensibilisation générale accrue aux obligations d'enregistrement.

Les tableaux 3.1 et 3.2 illustrent les statistiques les plus récentes (mars 2008) :

Tableau 3.1. **Lobbyistes actifs au gouvernement canadien**

<i>Lobbyistes-conseils</i>	874
<i>Lobbyistes salariés travaillant pour une entreprise</i>	1 729
<i>Lobbyistes salariés travaillant pour le compte d'une organisation</i>	2 432
Total des <i>lobbyistes</i> enregistrés	5 035

Tableau 3.2. **Enregistrements actifs au Canada au 25 mars 2008**

<i>Lobbyistes-conseils</i>	2 878
<i>Lobbyistes d'entreprises</i>	282
<i>Lobbyistes d'organisations</i>	439
Total des enregistrements actifs	3 599

En vertu de la loi, tous les *lobbyistes* sont tenus d'indiquer la nature (l'objet) de leurs activités de *lobbying*. Le tableau 3.3 présente les statistiques les plus récentes concernant les 20 domaines les plus souvent mentionnées dans les enregistrements en mars 2008.

Tableau 3.3. **Catégories d'activités mentionnées dans les enregistrements actifs au Canada**

Catégorie d'activité	Enregistrements actifs
Industrie	1 813
Fiscalité et finances	1 381
Environnement	1 184
Commerce international	1 147
Santé	1 041
Sciences et technologie	949
Transports	782
Consommation	779
Emploi et formation	740
Énergie	737
Développement régional	714
Marchés publics	658
Infrastructure	582
Relations internationales	559
Agriculture	546
Affaires autochtones	530
Défense	523
Propriété intellectuelle	493
Commerce intérieur	477
Institutions financières	457

En vertu de la loi, tous les *lobbyistes* sont tenus d'indiquer les noms des institutions gouvernementales avec lesquelles ils communiquent dans le cadre de leurs activités de *lobbying*. Le tableau 3.4 illustre les statistiques de mars 2008 concernant les 20 institutions les plus souvent visées.

Tableau 3.4. Organisations publiques canadiennes citées dans les enregistrements actifs au 25 mars 2008

Ministère ou organisme	Enregistrements actifs
Industrie Canada (IC)	2 210
Ministère des Finances Canada (FIN)	1 663
Députés	1 426
Bureau du Conseil privé (PCO)	1 375
Affaires étrangères et Commerce international (DFAIT)	1 220
Environnement Canada (EC)	1 206
Santé Canada (HC)	1 118
Cabinet du Premier ministre (PMO)	1 044
Transports Canada (TC)	898
Conseil du trésor du Canada (TBS)	855
Ressources naturelles Canada (NRCan)	814
Agence du revenu du Canada (RC)	775
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (PWGSC)	746
Agriculture et agro-alimentaire Canada (AAFC)	690
Ressources humaines et développement social Canada (HRDC)	664
Affaires indiennes et du Nord Canada (INAC)	648
Défense nationale (DND)	638
Patrimoine canadien (PCH)	602
Sénat du Canada	544
Ministère de la Justice Canada (JC)	504

Mise en œuvre

La loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* prévoit diverses **amendes et sanctions**. Les infractions à la loi ou à ses règlements d'application qui font l'objet d'une procédure sommaire sont passibles d'une amende allant jusqu'à 25 000 CAD. Les personnes qui font sciemment des déclarations fausses ou trompeuses dans des formulaires ou d'autres documents présentés au directeur du Registre et qui relèvent d'une procédure sommaire sont passibles d'une amende maximale de 25 000 CAD ou de six mois d'emprisonnement, ou des deux peines. Les personnes qui font sciemment des déclarations fausses ou trompeuses dans des formulaires ou d'autres documents présentés au directeur du Registre et qui sont mises en accusation sont passibles d'une amende maximale de 100 000 CAD ou de deux mois d'emprisonnement, ou des deux peines. L'ouverture d'une procédure sommaire concernant ces infractions doit avoir lieu dans les deux ans au plus qui suivent l'infraction.

Le premier test significatif concernant la condamnation à une amende en application de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* a eu lieu en 1999 et a révélé une importante fragilité de la loi. Des allégations d'activités de *lobbying* non déclarées ont été signalées au directeur du Registre et au Conseiller en éthique. Ces allégations ont été communiquées à la Gendarmerie royale du Canada pour qu'une enquête soit ouverte. La GRC a considéré qu'il ne serait pas possible d'obtenir une condamnation car **il serait trop difficile de prouver** au tribunal que le prétendu *lobbyiste* avait agi « dans l'intention d'influencer » le titulaire d'une charge publique. Il n'a donc pas été possible d'appliquer la loi efficacement, ce qui a conduit à une modification importante de la loi en 2005, avec la suppression des termes « dans l'intention d'influencer ».

Le Bureau du directeur des *lobbyistes* (BDL) met en œuvre la loi via la procédure d'enregistrement, la surveillance des médias, les lettres d'information, les examens administratifs, les enquêtes et l'application stratégique.

Procédure d'enregistrement

La procédure d'enregistrement est un volet essentiel de la mise en œuvre de la loi. Le Bureau **apporte une aide** pour les enregistrements, rappelle aux *lobbyistes* qu'il leur faut renouveler leurs enregistrements et **vérifie** que toutes les déclarations sont cohérentes et complètes. Les renseignements donnés par les *lobbyistes* tels que les clients, sociétés mères ou filiales des sociétés sont analysés et vérifiés au besoin par le personnel du Bureau. Des questions sur le contenu des déclarations sont posées par courriel aux *lobbyistes* qui s'enregistrent et l'enregistrement n'est pas approuvé tant que le Bureau n'est pas satisfait de la précision et de la transparence des déclarations. Cela nécessite une conduite efficace des opérations et un personnel diligent compte tenu du volume très important de dossiers à traiter. Au cours de l'exercice 2006-07, par exemple, 9 656 enregistrements ont été traités, dont 7 775 concernaient des *lobbyistes-conseils*, 793 des *lobbyistes* salariés travaillant pour une entreprise et 1 088 des *lobbyistes* agissant pour le compte d'une organisation.

Surveillance des médias

La surveillance des médias a lieu de façon régulière. Le Bureau utilise un système de surveillance sophistiqué, qui est une application web, pour examiner **le contenu des articles** publiés dans les médias mentionnant des activités de *lobbying*. Le personnel de la direction des enquêtes assure le suivi et détermine si l'activité présumée de *lobbying* fait bien l'objet d'un enregistrement valide.

Lettres d'information

Des lettres d'information sont adressées aux personnes, entreprises ou organisations concernées si le système de surveillance des médias, ou d'autres renseignements obtenus par le Bureau, signale qu'il est possible que des activités de *lobbying* non enregistrées aient eu lieu. Ces lettres avisent les destinataires qu'ils peuvent avoir certaines obligations à remplir en vertu de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*. Cette pratique a pour but de **renforcer la sensibilisation** des organisations et entreprises aux prescriptions de la loi et de les encourager à consulter le site du Bureau du directeur des *lobbyistes*⁵ ou à contacter directement le BDL pour obtenir plus d'informations sur les obligations d'enregistrement.

Examens administratifs

Des examens administratifs sont entrepris à la suite de demandes ou de plaintes provenant de sources externes diverses, alléguant qu'il pourrait y avoir infraction à la loi ou au code. Des examens administratifs peuvent également être engagés sur la base d'éléments provenant des activités internes de surveillance. L'examen administratif n'est pas une enquête officielle. Il a pour but de **réunir et de vérifier des éléments probants factuels** afin de déterminer si une enquête officielle s'impose. Tous les renseignements recueillis au cours d'un examen administratif ou d'une enquête sont détenus conformément aux pratiques gouvernementales de gestion de l'information.

L'examen administratif inclut en général :

- l'examen de tous les dossiers d'enregistrement que conserve le BDL, de la correspondance disponible et toute autre forme de communication entre le BDL et le *lobbyiste*; et
- la confirmation, par entretien téléphonique ou en personne avec les titulaires de charges publiques concernés, que des activités soumises à enregistrement ont bien eu lieu. Le BDL peut aussi décider de contacter un *lobbyiste* au cours d'un examen.

Voici quelques exemples d'allégations ayant donné lieu à des examens administratifs :

- les allégations d'activités de *lobbying* non enregistrées et d'infractions au Code commises par certains *lobbyistes* agissant pour le compte d'une organisation, qui auraient communiqué avec un ministère pour obtenir un financement fédéral. Les personnes en question auraient enfreint les trois principes du Code (intégrité et honnêteté, franchise et professionnalisme). De plus, elles n'auraient pas fourni des renseignements exacts dans leurs enregistrements ;
- une allégation de divulgation inadéquate de financement public concernant plusieurs organisations ;

- des allégations selon lesquelles des salariés d'un groupe de défense de la radiodiffusion publique se livraient à des activités de *lobbying* non enregistrées ;
- une allégation selon laquelle un organisme caritatif faisant la promotion de la santé personnelle au Canada et dans les pays en développement n'aurait pas déclaré des avantages financiers accordés par une institution fédérale ;
- une allégation selon laquelle un *lobbyiste* n'avait pas mentionné dans son enregistrement qu'il exercerait des activités de *lobbying* auprès de députés.

À la fin de mars 2008, 34 examens administratifs étaient en cours.

Si un examen révèle qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la loi a été commise dans la limite de deux ans, le directeur des *lobbyistes* est informé des conclusions de cet examen et le dossier est transmis à la Gendarmerie royale du Canada. Les présumées infractions au Code commises par des *lobbyistes* enregistrés sont traitées par le directeur, qui détermine si une enquête en vertu du Code est nécessaire.

Enquêtes

Les enquêtes sur des infractions présumées au Code de déontologie **sont conduites par le directeur, investi de larges pouvoirs d'investigation** analogues à ceux d'une juridiction supérieure. Ces pouvoirs incluent la possibilité de convoquer des personnes et de les contraindre à comparaître pour témoigner sous serment ou à produire des documents. Lorsque le directeur a clos son enquête, il soumet une copie du dossier au Registraire général du Canada, qui doit le présenter à chacune des chambres du Parlement. À la fin mars 2008, dix enquêtes avaient été ouvertes et quatre étaient closes. La personne qui faisait l'objet de ces quatre enquêtes a obtenu leur invalidation par la juridiction fédérale. Le directeur a fait appel.

Application stratégique

L'application stratégique est l'expression utilisée par le directeur du BDL pour décrire l'action menée par le Bureau afin de renforcer l'impact de la loi et du Code de déontologie. Le directeur considère qu'en sensibilisant davantage aux exigences de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* et du Code de déontologie les *lobbyistes*, les titulaires d'une charge publique et les clients des *lobbyistes*, la réglementation pourra s'appliquer plus efficacement. Du point de vue de l'efficacité et de l'efficacé, **l'argent dépensé pour l'éducation et la sensibilisation a plus de chances de contribuer au respect de la loi que celui dépensé pour mener une enquête**. Concrètement, si le titulaire d'une charge publique qui est informé des obligations d'enregistrement imposées par la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* demande à un éventuel *lobbyiste* s'il est enregistré, une possible infraction et des frais d'enquête peuvent être évités.

Éducation et sensibilisation

Le BDL considère que l'éducation et la sensibilisation sont essentielles pour faire respecter la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*.

Depuis les premiers jours de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*, les directeurs du Registre qui se sont succédés ont prononcé des discours et organisé la distribution de matériel pédagogique dans le cadre de leurs activités de communication. Plus récemment, le Bureau, ayant augmenté son personnel et ses ressources, a utilisé plusieurs moyens pour promouvoir la sensibilisation à la loi, à savoir :

- les communications directes ;
- le site web du BDL ;
- les séances de formation et d'information ;
- les relations avec les médias ;
- les conférences et événements éducatifs ;
- les présentations devant le personnel et les équipes de gestion ; et
- le dialogue avec les organismes homologues.

Communications directes

Le BDL **répond chaque jour aux demandes de renseignements** provenant de *lobbyistes*, des médias et du public. Des mises à jour du Registre sont transmises aux *lobbyistes* enregistrés par courriel ou par le biais d'avis publiés sur le site web du Bureau.

Afin d'améliorer les communications avec les personnes enregistrées, la direction des opérations organise des **séances de sensibilisation et d'information** auprès des cabinets de *lobbying* dans le but d'une amélioration de la qualité et la fiabilité générale des déclarations au Registre des *lobbyistes*.

Le site web du BDL

Le personnel du BDL s'emploie à améliorer le site web⁶ de façon qu'il soit plus clair et plus actuel, le transformant ainsi en un outil d'information et de communication plus efficace. Une version mise à jour du site, plus facile à consulter, a été lancée en 2006-07. De nouvelles sections ont été créées pour les documents d'information, tels que **les rapports, les présentations, les bulletins d'interprétation et les avis consultatifs**, qui sont mis à jour ou ajoutés périodiquement. En 2006-07, le BDL a reçu 74 792 visites sur son site web, au cours desquelles 379 720 pages ont été consultées.

Séances de formation et d'information

Bien qu'il ne dispose pas de ressources suffisantes pour proposer des programmes de formation élaborés, le BDL propose des séances d'information aux groupes et aux organismes intéressés qui ne font pas partie de l'administration fédérale. Par exemple, le directeur du Registre a participé à une séance d'information concernant le projet de registre des *lobbyistes* (désormais opérationnel) de la ville de Toronto. Des agents de haut niveau ont animé des séances d'information à l'intention de groupes de *lobbyistes* et d'organismes qui envisageaient de s'enregistrer conformément à la loi. Ils ont également assuré des séances d'information sur le régime fédéral canadien à l'intention de délégations étrangères, notamment du Parlement norvégien ou de la Commission indépendante anticorruption de la République de Corée.

Relations avec les médias

De façon régulière, le BDL répond aux demandes des médias concernant le Registre, fournissant des précisions quant à la procédure d'enregistrement, aux enquêtes et aux examens administratifs, dans la mesure autorisée par la loi et dans le respect de la protection des renseignements personnels.

Conférences et événements éducatifs

Chaque année, le directeur et les cadres supérieurs du Bureau prennent part à des conférences et tables rondes dans la région de la capitale nationale et d'autres régions du Canada. Ces dernières années, ils ont assisté à la Conférence sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels organisée à Edmonton par l'Université d'Alberta et à la réunion annuelle des responsables des relations entre les universités et le gouvernement, qui s'est tenue à Winnipeg, ainsi qu'à la conférence de l'Association des affaires publiques du Canada et à la conférence nationale du Conseil canadien des sociétés publiques-privées, qui ont eu lieu à Toronto.

Séances d'information à l'intention des institutions fédérales

Le BDL poursuit ses activités de sensibilisation au sein du gouvernement fédéral par des séances d'information destinées aux gestionnaires d'un certain nombre de ministères et d'autres organismes fédéraux. Ces séances, organisées à la demande, ont pour but :

- d'aider les agents des ministères et organismes fédéraux à se familiariser avec les dispositions de la loi et du Code; et
- de traiter les problèmes auxquels sont confrontés certains organismes en matière de *lobbying* et d'interaction avec les *lobbyistes*.

Dialogue avec les organismes homologues

Le BDL échange des idées et des pratiques avec ses homologues canadiens et internationaux. Des réunions ont eu lieu avec des représentants du Québec, de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, avec des homologues américains et avec des représentants de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de ses pays membres.

Organisation, ressources et priorités

Organisation

La structure de l'actuel BDL a **beaucoup changé** par rapport à la structure initiale. Durant ses premières années d'existence, le BDL faisait partie du ministère de la Consommation et des Affaires commerciales. Mais les restructurations de l'appareil gouvernemental ont abouti à l'installation du BDL au ministère de l'Industrie, au sein d'un organisme appelé le « Bureau du Conseiller en éthique ».

Les modifications apportées en 1995 à la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* ont attribué au Conseiller en éthique la responsabilité, parmi d'autres missions, de veiller à l'application du nouveau Code de déontologie des *lobbyistes*. Le directeur des *lobbyistes* conservait la responsabilité du Registre. Au cours des années, le dispositif par lequel le Conseiller en éthique avait la responsabilité du Code de déontologie des *lobbyistes* en plus de ses autres tâches et rendait compte directement au Premier ministre a fait l'objet de critiques. Les modifications de la loi en 2004 ont été les plus importantes sur le plan de la structure et des ressources dans l'histoire de cette loi.

Ces modifications de la loi 2004 sur l'enregistrement des *lobbyistes* ont attribué pour la première fois au directeur la responsabilité du Registre et du Code de déontologie des *lobbyistes*. De plus, un sous-ministre adjoint d'Industrie Canada a été nommé directeur des *lobbyistes*. Pour la première fois, le titulaire de ce poste était un haut fonctionnaire. Un nouveau Bureau du directeur des *lobbyistes* a alors été créé au sein d'Industrie Canada.

D'autres changements importants ont suivi peu de temps après. En septembre 2005, le poste de directeur des *lobbyistes* est devenu un **poste à temps plein**. Cette mesure répondait à la charge de travail accrue qui découlait de l'entrée en vigueur des modifications apportées à la loi durant l'été 2005. Immédiatement après sa nomination à temps plein, le directeur des *lobbyistes* a pris un certain nombre d'initiatives pour faire évoluer la direction de l'enregistrement des *lobbyistes* d'Industrie Canada en un organisme plus indépendant. Le directeur a cessé de faire partie de l'équipe de gestion d'Industrie Canada et, en octobre 2005, la direction, maintenant appelée « Bureau du directeur des *lobbyistes* », s'est installée dans de nouveaux locaux, séparés de ceux d'Industrie Canada.

Pour accroître l'efficacité des procédures d'enregistrement et renforcer les moyens dont disposait le Bureau pour les mettre en œuvre, le directeur a entrepris une restructuration en créant deux directions centrées sur les secteurs d'activités essentielles. Une **Direction des enquêtes** a été créée, dont le rôle principal était de faire respecter la loi au moyen d'examen administratifs, d'enquêtes et d'analyses des politiques liées à l'application de la loi. Le directeur a décidé également de regrouper plusieurs attributions au sein d'une direction des opérations. Cette nouvelle unité assurait dorénavant toutes les fonctions d'enregistrement dont le service à la clientèle, le conseil, l'interprétation des textes et l'informatique ainsi que la communication et certaines fonctions générales.

En février 2006, le Premier ministre a annoncé que le Bureau du directeur des *Lobbyistes* avait été transféré du portefeuille de l'Industrie à celui du Conseil du Trésor en tant que bureau autonome, dans le but de renforcer son indépendance, alors que le gouvernement travaillait à une nouvelle révision et au renforcement de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*. Depuis cette date, le Bureau est un **ministère séparé et indépendant** et le directeur des *lobbyistes* a l'autorité d'un administrateur général.

Ressources et priorités

L'évolution du Bureau du directeur des *lobbyistes* décrite plus haut a été possible grâce à une **substantielle augmentation budgétaire accordée par le Parlement**.

Les ressources initiales allouées au BDL 1989 comprenaient un budget de 467 000 CAD et un effectif de quatre personnes. Les budgets ont peu varié au fil des années et le budget alloué au nouveau directeur en 2004 est tombé à 313 000 CAD (ce montant couvrant l'ensemble des frais de fonctionnement et les salaires).

Le budget pour 2006-07 approuvé par le Parlement est de 3,5 millions CAD par an avec un effectif de 20 personnes assurant le fonctionnement du Bureau. L'approbation du Parlement reposait sur trois priorités assignées au Bureau, à savoir :

- **Mettre à jour le Registre et accroître sa transparence** – Lorsque le Registre en ligne a été lancé en 1996, il n'était pas conçu pour les volumes de données qu'il contient aujourd'hui, ni pour les attentes des internautes actuels en matière de recherche. Améliorer la capacité du Registre constituait une priorité.
- **Renforcer la sensibilisation** aux exigences de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* et du Code de déontologie des *lobbyistes* – Comme on l'a déjà mentionné dans ce chapitre, le directeur était d'avis qu'accroître la sensibilisation à la loi, notamment en ce qui concerne son mode de

fonctionnement et les personnes tenues de s'enregistrer, était déterminant pour renforcer la discipline. Le Parlement a été invité à attribuer les ressources nécessaires pour commencer à élaborer une stratégie complète d'éducation et de sensibilisation destinée aux titulaires d'une charge publique, aux *lobbyistes* et à leurs employeurs.

- **Poursuivre l'application et communiquer les résultats** – Le directeur avait ouvert plusieurs enquêtes en vertu du Code de déontologie des *lobbyistes*. On jugeait important non seulement de faire respecter la loi en affectant davantage de ressources aux examens et enquêtes au sein du Bureau, mais aussi de bien faire connaître les résultats des activités liées à l'application de la loi.

Le résultat stratégique général auquel devait aboutir ces priorités était de contribuer à la confiance dans l'intégrité du processus décisionnel du gouvernement en faisant en sorte que les activités de *lobbying* visant les titulaires d'une charge publique soient conformes aux principes de transparence et de responsabilité.

La loi sur le lobbying

Le projet de loi C-2 – la loi fédérale sur la responsabilité – a reçu la sanction royale le 12 décembre 2006, créant les conditions requises pour les modifications de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*. La loi, désormais nommée « loi sur le lobbying »⁷, apporte des **changements importants**, parmi lesquels :

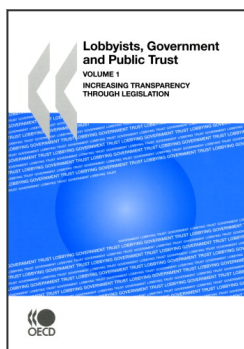
- la nomination d'un **Commissaire au lobbying indépendant** doté d'un solide mandat pour mener des enquêtes sur les infractions à la nouvelle loi sur le lobbying et au Code de déontologie des *lobbyistes* ;
- **l'interdiction** pour les ministres, le personnel des cabinets de ministre et les hauts fonctionnaires **d'exercer des activités de lobbying pendant cinq ans** après avoir quitté leur poste, la même interdiction s'appliquant aux membres des équipes de transition des Premiers ministres ;
- l'interdiction de verser et d'accepter **des honoraires conditionnels** ou des contreparties liées aux résultats ;
- l'obligation d'enregistrer **les contacts** avec les titulaires de charge publique de haut rang; et
- l'attribution de **pouvoirs d'enquête accrus** au Commissaire au lobbying et l'allongement de la prescription pour les infractions à la loi sur le lobbying.

Le Bureau du directeur des *lobbyistes* a prêté son concours au Parlement lors de l'examen du projet de loi C-2 en se présentant devant les commissions de la Chambre des communes et du Sénat et en apportant son témoignage sur les incidences opérationnelles du projet de loi. À la suite de la sanction royale,

le Bureau a commencé à se préparer pour mettre en œuvre les dispositions sur le *lobbying*. Les principales d'entre elles concernent l'amélioration du Système d'enregistrement des *lobbyistes*. La loi sur le *lobbying* est entrée en vigueur le 2 juillet 2008.

Notes

1. Le présent chapitre a été rédigé par Michael Nelson, directeur des *lobbyistes*, Canada.
2. La loi fédérale sur la responsabilité a reçu la sanction royale le 12 décembre 2006 (www.faa-lfi.gc.ca/index_e.asp); elle renforce les dispositions applicables en vertu de la nouvelle loi sur le *lobbying* (le texte intégral de la loi fédérale sur la responsabilité est disponible à l'adresse : www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Parl=39&Ses=1&Mode=1&Pub=Bill&Doc=C-2_4&Language=E).
3. Le texte intégral du Code de déontologie des *lobbyistes* peut être consulté à l'adresse : www.ocl-ecal.gc.ca/epic/site/lobbyist-elobbyiste1.nsf/en/nx00019e.html.
4. Le Registre public des *lobbyistes* est accessible à l'adresse : www.ocl-cal.gc.ca/epic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/en/h_nx00274e.html.
5. Au 2 juillet 2008, l'adresse du site du Commissaire au *lobbying* est la suivante : www.ocl-cal.gc.ca/epic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/Intro.
6. Pour accéder au portail du Bureau du directeur des *lobbyistes* (au 2 juillet 2008, Commissaire au *lobbying*) voir : www.ocl-cal.gc.ca/epic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/Intro.
7. Pour plus de détails sur la nouvelle loi sur le *Lobbying*, on pourra consulter : www.ocl-cal.gc.ca/epic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/en/h_nx00270e.html.



Extrait de :

Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1

Increasing Transparency through Legislation

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264073371-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « La Législation Fédérale du Canada sur le Lobbying : évolution et fonctionnement de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes », dans *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1 : Increasing Transparency through Legislation*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264073395-6-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.