



Bureau du directeur des lobbyistes

Aperçu de la

Loi sur le lobbying fédérale canadienne

Exposé pour la conférence COGEL à Victoria (Colombie-Britannique)

par

Pierre Ricard-Desjardins

Directeur des opérations

Le 17 septembre 2007



Qu'entend-on par lobbying au niveau fédéral canadien?

Faire du lobbying, c'est communiquer avec un titulaire d'une charge publique, en échange d'un paiement, pour :

- ❖ l'élaboration de propositions législatives;
- ❖ la présentation d'un projet de loi ou d'une résolution, ou sa modification ou son rejet;
- ❖ la prise ou la modification de tout règlement;
- ❖ l'élaboration ou la modification d'orientation ou de programme;
- ❖ l'octroi de subventions, de contributions ou d'autres avantages financiers;
- ❖ l'octroi d'un contrat du gouvernement (uniquement pour les lobbyistes-conseils);
- ❖ l'organisation, pour un tiers, d'une entrevue avec un titulaire d'une charge publique (uniquement pour les lobbyistes-conseils).



Les trois types de lobbyistes enregistrés

Lobbyiste-conseil

- ❖ C'est une personne dont les services ont été retenus, et qui est rémunérée, pour communiquer au nom d'un client.
- ❖ Elle doit s'enregistrer dans les dix jours suivant l'acceptation du mandat de lobbying. Par la suite, toute modification à l'information fournie doit être produite dans le mois suivant la modification.
- ❖ Lors de l'enregistrement, il faut fournir les détails concernant le lobbyiste, le client, les ministères auprès desquels le lobbying sera fait, la ou les questions en jeu, la méthode de lobbying et les autres informations exigées.

Lobbyiste salarié travaillant pour une personne-morale (entreprise)

- ❖ C'est une personne qui, moyennant rémunération, œuvre au sein d'une entité qui cherche à réaliser un profit.
- ❖ L'entité est enregistrée par l'employé qui exerce les fonctions les plus élevées au sein de l'entreprise, et le formulaire d'enregistrement fournit les détails sur certaines personnes qui auront à communiquer avec des titulaires d'une charge publique.
- ❖ L'employé de niveau le plus élevé doit enregistrer l'entité dans les deux mois suivant le début des activités de lobbying. Toute modification à l'information fournie doit faire l'objet d'une mise à jour de l'enregistrement dans le mois suivant la modification.
- ❖ Lors de l'enregistrement, il faut fournir les détails concernant la personne morale, sa société mère et ses filiales, les ministères auprès desquels le lobbying sera fait, les questions abordées, les techniques de communication et les autres renseignements exigés.

Lobbyiste salarié travaillant pour le compte d'un organisme

- ❖ C'est une personne qui, moyennant rémunération, œuvre au sein d'une entité sans but lucratif.
- ❖ L'entité est enregistrée par l'employé qui exerce les fonctions les plus élevées au sein de l'organisme, et le formulaire d'enregistrement fournit les détails sur les personnes qui auront à communiquer avec des titulaires d'une charge publique.
- ❖ L'employé de niveau le plus élevé doit enregistrer l'entité dans les deux mois suivant le début des activités de lobbying. Toute modification à l'information fournie doit faire l'objet d'une mise à jour de l'enregistrement dans le mois suivant la modification.
- ❖ Lors de l'enregistrement, il faut décrire les activités de l'organisation et de ses membres, des ministères auprès desquels le lobbying sera fait, des questions abordées, les techniques de communication et les autres renseignements exigés.

Historique de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes

- ❖ Le projet de loi C-82, première version de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, est entré en vigueur en 1989.
 - Au cours de la décennie qui a suivi, la responsabilité du registre des lobbyistes appartenait au nouveau conseiller en éthique et la Loi a été révisée, en y ajoutant, notamment, le *Code de déontologie des lobbyistes*.
- ❖ En 2005, d'autres révisions ont été apportées à la Loi, et le Bureau du directeur des lobbyistes a été mis sur pied.
- ❖ En 2006, le Bureau du directeur des lobbyistes est devenu un organisme indépendant au sein du portefeuille du Conseil du Trésor, son directeur devenant un administrateur général.
 - Ce Bureau a aussi subi une réorganisation officielle avec la mise sur pied d'une Direction des opérations, responsable du processus d'enregistrement, et d'une Direction des enquêtes, chargée de l'application de la Loi et du Code.
- ❖ En avril 2006, le projet de loi C-2 (*Loi fédérale sur la responsabilité*) a été déposé au Parlement et a ensuite reçu la sanction royale le 12 décembre 2006. La majorité des dispositions sur le lobbying du projet de loi C-2 n'ont pas encore pris effet.



Objet de la législation fédérale

Loi sur l'enregistrement des lobbyistes (LEL)

- ❖ Quatre principes directeurs sont énoncés dans le préambule de la Loi :
 - La liberté d'accès aux institutions de l'État relève de l'intérêt public;
 - Le lobbying auprès de titulaires d'une charge publique est une activité légitime;
 - Il est souhaitable d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui se livre à des activités de lobbying;
 - L'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à cette liberté d'accès.

- ❖ La LEL est, pour l'essentiel, un outil visant à assurer la transparence. Elle garantit que les décisions gouvernementales sont prises de façon éthique et dans l'intérêt du public. Toute l'information recueillie en vertu de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et de ses règlements d'application est du domaine public. Une caractéristique centrale de la LEL est le registre public, qui permet d'accéder rapidement à l'information par Internet ou par écrit ou en téléphonant ou en se rendant en personne au Bureau du directeur des lobbyistes.

Loi sur le lobbying

- ❖ Les principes et le préambule de la Loi ne seront pas modifiés.

- ❖ Toutefois, la Loi évoluera pour passer de l'instrument de divulgation d'information qu'elle est, pour l'essentiel, actuellement vers un instrument de réglementation, jusqu'à un certain point, des activités de lobbying pour lesquelles l'enregistrement est nécessaire. La nouvelle *Loi sur le lobbying* comblera les lacunes qui ont été relevées dans la Loi actuellement en vigueur, soit :
 - L'amélioration de la conformité aux exigences d'enregistrement en renforçant les pouvoirs d'enquête du/de la commissaire, en lui confiant le mandat explicite d'offrir des programmes de sensibilisation et de formation, et en renforçant les sanctions.

 - L'amélioration de la transparence en obligeant les lobbyistes à fournir plus d'information dans leurs déclarations – ils devront dorénavant faire rapport tous les mois sur leurs relations avec les titulaires d'une charge publique désignée.

 - En accordant au commissaire au lobbying l'indépendance nécessaire en en faisant un agent du Parlement.

Titulaires d'une charge publique

Loi sur l'enregistrement des lobbyistes

- ❖ Faire du lobbying, c'est communiquer, moyennant rémunération, avec des titulaires d'une charge publique. Par titulaire d'une charge publique, on entend tout « agent ou employé de Sa Majesté du chef du Canada ». Cette définition englobe :
 - les sénateurs, députés et ministres fédéraux, ainsi que leur personnel;
 - les personnes nommées par un ministre fédéral ou le gouverneur en conseil (GC);
 - les administrateurs, dirigeants et employés d'un conseil, d'une commission ou d'un tribunal fédéral;
 - les membres des Forces armées canadiennes;
 - les membres de la Gendarmerie royale du Canada; et
 - les fonctionnaires fédéraux.

Loi sur le lobbying

- ❖ La Loi révisée conservera l'appellation de titulaire d'une charge publique qui continuera à être utilisée pour définir le lobbying. La *Loi sur le lobbying* fera apparaître une nouvelle catégorie intitulée « titulaire d'une charge publique désignée ». Il s'agit là d'une sous-catégorie de titulaires d'une charge publique qui peut englober :
 - Un ministre ou un ministre d'État et les membres du personnel de son cabinet nommés au titre du paragraphe 128(1) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (personnel exonéré);
 - Tout autre titulaire d'une charge publique qui occupe au sein d'un ministère, au sens des alinéas a) (a.1) ou d) de la définition de ce terme à l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* :
 - (i) soit le poste de premier dirigeant, notamment le sous-ministre ou le directeur général;
 - (ii) soit le poste de sous-ministre délégué, de sous-ministre adjoint ou un poste de rang équivalent; toute autre personne qui est titulaire d'une charge publique et dont le poste est désigné par règlement.
- ❖ L'expression *titulaire d'une charge publique désignée* exclut les membres du Parlement (députés et sénateurs), y compris les secrétaires parlementaires, ainsi que le personnel de la Chambre, du Sénat et de la Bibliothèque du Parlement, les agents du Parlement, les personnes nommées par le gouverneur en conseil et tous les autres employés des ministères fédéraux qui n'occupent pas un poste de niveau SMA ou supérieur.
- ❖ Les personnes qui sont désignées par le premier ministre comme ayant fait partie d'une équipe de transition ne sont pas désignées comme titulaires d'une charge publique, mais sont traitées de façon équivalente en vertu de la *Loi sur le lobbying*.

Règles régissant les honoraires conditionnels

Loi sur l'enregistrement des lobbyistes

- ❖ Selon la LEL, les lobbyistes-conseils doivent simplement indiquer s'ils facturent des honoraires conditionnels (honoraires en fonction du niveau de réussite du lobbying entrepris).
- ❖ Il y a toutefois des règles en vigueur à respecter dans les politiques ou les ententes qui concernent les honoraires conditionnels liés aux contrats, aux subventions et aux contributions du gouvernement fédéral et aux autres paiements de transfert.

Loi sur le lobbying

- ❖ La Loi révisée interdit aux lobbyistes-conseils de facturer et d'accepter des honoraires conditionnels et interdit aux clients d'en verser. Les lobbyistes-conseils devront indiquer dans leur première déclaration qu'ils n'ont pas accepté d'honoraires conditionnels.
- ❖ La *Loi sur la gestion des finances publiques* sera également modifiée pour permettre au gouverneur en conseil (Cabinet) de fixer les conditions des contrats qui interdisent le paiement d'honoraires conditionnels liés à toute entente contractuelle avec le gouvernement fédéral.



Mandat en matière d'éducation

Loi sur l'enregistrement des lobbyistes

- ❖ Le directeur peut fournir des avis et publier des bulletins d'interprétation afin d'aider les lobbyistes à comprendre les dispositions de la *Loi sur l'enregistrement*. Ces documents n'ont pas de caractère législatif. Il peut également offrir des programmes d'éducation et de communication afin de favoriser le respect de la Loi.

Loi sur le lobbying

- ❖ Aucune modification ne touche les bulletins d'interprétation. Toutefois, afin d'assurer le respect de la Loi, le commissaire s'est vu confier le mandat explicite d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes d'éducation pour sensibiliser le public aux exigences de la Loi.



Pouvoirs d'enquête

Loi sur l'enregistrement des lobbyistes

- ❖ Le directeur se doit de faire enquête lorsqu'il a des « motifs raisonnables » de croire qu'une personne a commis une infraction au Code. Il ou elle n'a pas de pouvoir comparable pour faire enquête sur les contraventions aux dispositions de la Loi.
- ❖ Pour tenir une enquête, le directeur peut assigner devant lui des témoins et leur enjoindre de déposer oralement ou par écrit, sous la foi du serment, ou de produire les documents et autres pièces qu'il croit nécessaires à son enquête, y compris les documents établissant que le lobbyiste a reçu un paiement, effectué un déboursé ou engagé une dépense se rapportant à une activité enregistrable.
- ❖ L'enquête doit se tenir en secret. Si, pendant son enquête, le directeur estime qu'une personne a commis un délit en vertu de la Loi, il doit interrompre son enquête et en informer un agent de la paix compétent pour mener une enquête relativement à l'infraction présumée.

Loi sur le lobbying

- ❖ La Loi modifiée accordera au commissaire le pouvoir de faire enquête pour veiller à la conformité au Code et à la Loi.
- ❖ Le commissaire disposera dorénavant de pouvoirs d'enquête accrus. L'ajout de l'expression « raison de croire » au texte de la Loi permettra au commissaire de recourir plus facilement à ces pouvoirs.
 - Il/elle continuera à pouvoir enjoindre à des témoins de déposer et de produire les documents et autres pièces qu'il/elle croit pertinents, de la même manière qu'une cour supérieure d'archives.
 - L'enquête sera toujours tenue en secret, la Loi imposant des obligations spécifiques pour assurer le caractère confidentiel de l'information.
 - Le commissaire interrompra l'enquête et transmettra le dossier à un agent de la paix s'il/elle estime qu'il y a eu contravention à la Loi.
 - Le commissaire pourra ne pas faire enquête ou interrompre une enquête s'il/elle est d'avis que la question à l'étude relève davantage d'une autre loi, n'a pas une importance suffisante, que le fait est survenu il y a trop longtemps et que l'enquête n'aurait aucune utilité ou aucune autre justification valide.
- ❖ La Loi précise, comme complément aux pouvoirs d'enquête du commissaire, qu'il adresse à tout titulaire de charge publique désignée (TCPD), en fonction actuellement ou l'ayant été, l'information découlant des déclarations mensuelles des lobbyistes le concernant pour qu'il puisse, dans les délais prescrits et de la manière et dans la forme imposées, attester de l'exactitude de la déclaration.

Sanctions

Loi sur l'enregistrement des lobbyistes

- ❖ La Loi prévoit des peines sévères pour les lobbyistes qui négligent de s'enregistrer ou qui font des déclarations fausses ou trompeuses sur leur formulaire d'enregistrement. Le directeur n'a pas le pouvoir d'imposer des sanctions. S'il soupçonne qu'il y a eu infraction à la Loi, il doit suspendre son enquête et transmettre l'information à un agent de la paix compétent aux fins de la tenue d'une enquête sur l'infraction présumée en vertu du *Code criminel*.
- ❖ Les contraventions à la Loi ou à son règlement d'application peuvent entraîner l'imposition d'amendes pouvant atteindre 25 000 \$ ou de peines maximales de prison de deux ans sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Les personnes qui ont fait, en connaissance de cause, des déclarations erronées ou trompeuses sur toute déclaration ou tout autre document transmis au directeur sont coupables d'un délit et s'exposent :
 - par procédure sommaire, à une amende maximale de 25 000 \$ ou à un emprisonnement maximal de six mois, ou à ces deux peines;
 - par mise en accusation, à une amende maximale de 100 000 \$ et à un emprisonnement maximal de deux ans, ou à ces deux peines.
- ❖ Les violations du Code ne font pas l'objet de sanctions pénales.
- ❖ La législation permet d'entamer des poursuites dans les deux ans faisant suite à toute infraction présumée, après quoi il y a prescription.

Loi sur le lobbying

- ❖ Les modifications définissent de nouvelles infractions et peines pour les infractions à la Loi. Le montant des amendes pécuniaires est augmenté comme suit :
 - Pour avoir produit une déclaration erronée ou trompeuse (cela englobe les nouveaux rapports mensuels), l'amende peut atteindre 50 000 \$ sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et 200 000 \$ en cas de déclaration de culpabilité sur acte d'accusation;
 - Le fait de contrevenir aux dispositions de la Loi ou du Règlement, autre que les exigences de production de déclaration ou de conformité au Code de déontologie, constitue une infraction pouvant entraîner l'imposition d'une amende maximale de 50 000 \$.
- ❖ De plus, le commissaire disposera dorénavant de nouveaux pouvoirs non monétaires pour faire appliquer la Loi et le Règlement. Si une personne est reconnue coupable d'un délit, le commissaire peut, s'il estime que c'est dans l'intérêt public, interdire à la personne de s'adonner à des activités de lobbying décrites dans la Loi pendant une période maximale de deux ans. Le commissaire peut publier le nom de la personne, la nature du délit et la punition imposée.
- ❖ Les titulaires d'une charge publique, actuellement en poste ou l'ayant été, qui ne répondent pas ou qui répondent de façon insatisfaisante à une demande du commissaire pour confirmer des informations fournies par un lobbyiste ne sont pas assujetties aux sanctions susmentionnées. Toutefois, le commissaire inscrira l'incident dans son rapport annuel ou dans un rapport spécial au Parlement.
- ❖ Les contraventions au Code de déontologie n'entraînent aucune sanction pénale.
- ❖ Dorénavant, le délai pour entamer une déclaration de culpabilité par procédure sommaire sera de cinq ans à compter de la date à laquelle le commissaire a eu connaissance des faits et de dix ans à compter de la date à laquelle ceux-ci se sont produits.

Dépôt des rapports au Parlement

Loi sur l'enregistrement des lobbyistes

Rapport d'enquête

- ❖ Un tel rapport, qui doit être préparé après chaque enquête, doit présenter les résultats, les conclusions et les raisons à l'appui ainsi que tous les autres détails qui, de l'avis du directeur, doivent être publiés dans l'intérêt public. Ce rapport doit être présenté au président du Conseil du Trésor, qui le déposera au Parlement au cours des 15 premiers jours pendant lesquels la Chambre siégera après la date de sa réception.

Rapport annuel (spécial)

- ❖ Le directeur présente au président du Conseil du Trésor, dans les trois mois suivant la fin de chaque exercice, un rapport sur l'exécution, au cours de l'exercice, des pouvoirs et des fonctions que lui confère la Loi. Ce dernier veille à ce que ce rapport soit déposé devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant sa date de réception.

Rapport annuel

- ❖ Dans les trois mois suivant la fin de chaque exercice, le directeur doit préparer un rapport sur l'application de la Loi, à l'exclusion des articles 10.2 à 10.6 (traitant du Code de déontologie, des enquêtes et des rapports d'enquête et des rapports spéciaux).

Loi sur le lobbying

- ❖ Les modifications toucheront plusieurs aspects des exigences en matière de rapport :
 - Les rapports d'enquête seront déposés au Parlement directement par le commissaire. Le contenu des rapports restera le même, mais il comprendra désormais des renseignements sur les enquêtes liées à la Loi et au Code.
 - Le commissaire pourra, à tout moment, produire un rapport spécial à l'intention du Parlement sur toute question relevant de ses pouvoirs, de ses obligations et de ses fonctions quand il ou elle estime qu'il ne peut attendre la production du prochain rapport annuel.
 - Le commissaire présentera directement au Parlement un rapport annuel sur l'application de la Loi dans les trois mois suivant la fin de chaque exercice.
 - Le commissaire pourra faire figurer dans tout rapport spécial, rapport d'enquête ou rapport annuel les noms des titulaires d'une charge publique désignée qui n'ont pas répondu ou qui ont répondu de façon insatisfaisante aux demandes visant à attester des renseignements sur les activités de lobbying.
 - Le commissaire pourra rendre publics, sans délai, les noms des titulaires d'une charge publique désignée qui ont été dispensés de l'interdiction d'après-mandat de cinq ans, en précisant les raisons ayant présidé à cette décision.

Directeur / Commissaire au lobbying

Loi sur l'enregistrement des lobbyistes

- ❖ La LEL précise que le directeur des lobbyistes doit être désigné par le Registraire général, à même le personnel du Bureau de ce dernier, qui est le ministre de l'Industrie. Le poste de Directeur était habituellement de niveau EX-04.
- ❖ Un décret en date du 6 février 2006 a transféré le Bureau du directeur des lobbyistes d'Industrie Canada au portefeuille du Conseil du Trésor et désigné le directeur comme administrateur général du Bureau du directeur des lobbyistes.

Loi sur le lobbying

- ❖ Le poste de directeur sera abrogé avec l'adoption de la nouvelle Loi qui instaure le poste de commissaire au lobbying, qui sera un agent du Parlement régi par des modalités comparables à celles s'appliquant au poste de commissaire à la protection de la vie privée.
- ❖ Le commissaire sera nommé par le gouverneur en conseil, après consultation du chef de chacun des partis reconnus au Sénat et à la Chambre des communes et approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes.
- ❖ Le commissaire exercera ses fonctions à titre inamovible pour un mandat de sept ans. C'est le gouverneur en conseil qui fixera les modalités de sa rémunération et de ses autres dépenses.
- ❖ La Loi impose certaines restrictions au sujet des pouvoirs conférés au commissaire, y compris en ce qui concerne l'élaboration d'un *Code de déontologie des lobbyistes*, la publication de bulletins d'interprétation, toutes les exigences en matière de rapport et son pouvoir d'interdire des activités de lobbying.



Interdiction d'après-mandat

Loi sur l'enregistrement des lobbyistes

- ❖ La LEL ne comporte pas d'interdictions d'après-mandat.
- ❖ Le Code régissant la conduite des titulaires d'une charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat (2006) imposait une interdiction d'après-mandat de cinq ans aux ministres, aux cadres supérieurs de la fonction publique (définis comme occupant des postes de niveau de sous-ministre et de sous-ministre adjoint) et aux employés désignés de leurs cabinets. Il leur était interdit d'agir comme des lobbyistes-conseils ou d'accepter des postes de lobbyistes salariés. Cette interdiction fait l'objet d'une surveillance de la part du commissaire à l'éthique et non pas du directeur.

Loi sur le lobbying

- ❖ La Loi modifiée imposera trois catégories d'interdiction au lobbying par les anciens titulaires d'une charge publique désignée et par les membres de l'équipe de transition pendant cinq ans après qu'ils ont quitté leurs fonctions :
 - Interdiction de faire du lobbying comme lobbyiste-conseil;
 - Interdiction de faire du lobbying comme lobbyiste salarié dans des organismes;
 - Interdiction de faire du lobbying comme lobbyiste salarié travaillant pour une personne morale si le lobbying en question représente une part importante de leurs fonctions (20 %)
- ❖ Les anciens titulaires d'une charge publique désignée se verront interdire d'accepter des postes dans les catégories susmentionnées qui comportent du lobbying auprès du gouvernement fédéral.
- ❖ Le commissaire aura le pouvoir discrétionnaire de dispenser des titulaires d'une charge publique désignée de l'interdiction de cinq ans, lorsqu'ils en auront fait la demande.
- ❖ Les personnes qui sont titulaires d'une charge publique désignée uniquement parce qu'elles ont participé à un programme d'échange d'emploi (c.-à-d. en provenance du secteur privé ou d'autres paliers de gouvernement) seront automatiquement exclues de l'interdiction de faire du lobbying pendant cinq ans.
- ❖ Tous les cadres supérieurs (c.-à-d. PDG et leurs subalternes directs) des personnes morales enregistrées, qu'il s'agisse ou non d'anciens titulaires d'une charge publique désignée, qui, pour moins de 20 % de leurs fonctions, communiquent avec le gouvernement fédéral au sujet de diverses questions relevant de la Loi devront continuer à transmettre leur nom pour qu'il soit inscrit au registre conformément aux exigences d'enregistrement remaniées.

Revue des statistiques en date du 31 mars 2007

Type de lobbyiste	Enregistrements <u>2005-2006</u>	Enregistrements <u>2006-2007</u>	Augmentation %
Conseils :	5 347	7 775	+ 45 %
Salariés (personne morale) :	617	793	+ 29 %
Salariés (organismes) :	1 030	1 088	+ 6 %
Grands totaux :	<u>6 994</u>	<u>9 656</u>	

Nota : Les enregistrements totaux ont augmenté globalement de 38 % pour les trois catégories de lobbyistes.

Pour de plus amples renseignements ...

Bureau du directeur des lobbyistes
255, rue Albert
10^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0R5
613-957-2760

www.orl-bdl.gc.ca

