
Nouvelles obligations des députés en vertu de la Loi sur le lobbying

W. Scott Thurlow

En réaction à un débat sur l'accès d'anciens députés aux coulisses du pouvoir, le président du Conseil du Trésor, Stockwell Day, a annoncé que les députés, les sénateurs ainsi que les cadres supérieurs du chef de l'opposition à la Chambre des communes et au Sénat seront dorénavant assujettis à la réglementation s'appliquant aux titulaires d'une charge publique désignée. Après une période de commentaires publics relativement courte, le nouveau règlement est entré en vigueur au moment de la rentrée parlementaire, le 20 septembre 2010. Le présent article étudie les effets de quelques-uns de ces changements.

En vertu de la *Loi sur le lobbying*, les députés et les sénateurs ont maintenant des obligations très précises qui s'appliquent à tous les titulaires d'une charge publique désignée (TCPD). Au Canada, le lobbying repose sur les trois exigences suivantes : l'enregistrement, la tenue de dossiers et la présentation de rapports. Seule la deuxième s'applique aux TCPD. Les députés et les sénateurs ne sont pas obligés de déclarer leurs activités et les personnes qu'ils ont rencontrées. Ils doivent toutefois conserver des dossiers sur toutes les communications orales qui ont fait l'objet d'un arrangement préalable avec des lobbyistes enregistrés. Ces dossiers permettront de vérifier les rapports des lobbyistes à la requête de la commissaire au lobbying. Les lobbyistes sont les seuls à être soumis à l'obligation d'enregistrer leur activité de lobbying et de déclarer subséquemment leurs réunions organisées.

Les députés ne sont pas obligés, par exemple, de déclarer les réunions impromptues. J'ai reçu dernièrement un courriel de la part d'un député qui me demandait s'il lui fallait déclarer une rencontre complètement imprévue dans un restaurant local. Voilà qui traduit toute la confusion autour des règles sur le lobbying en général et combien celles-ci ont déjà créé un froid dans ce qui est censé être des échanges ouverts et honnêtes entre les parties prenantes et leurs élus.

W. Scott Thurlow est vice-président de Temple Scott Associates Inc., cabinet de relations publiques et gouvernementales (www.tsa.ca). Le présent texte constitue une mise à jour de son article « Quelques observations sur l'état du lobbyisme au Canada », qui a paru dans le numéro d'été 2010 de la Revue.

Les derniers changements ont imposés par décret. Certains ont fait valoir qu'ils représentaient une atteinte au privilège parlementaire susceptible de soulever un problème constitutionnel, car les parlementaires conduisent leurs affaires et amènent le gouvernement à rendre des comptes et non l'inverse. L'argument fait valoir que le Parlement lui-même peut imposer des règles à ses membres, mais non la Couronne¹. Je conviens que cela soulève un problème constitutionnel valide, mais ce n'est ni la première ni, vraisemblablement, la dernière fois que les règles sur le lobbying bousculent les droits constitutionnels.

La nouvelle situation à Ottawa et les nouvelles règles en vigueur donnent lieu à deux problèmes distincts. D'une part, on trouve des députés qui évitent maintenant complètement de rencontrer des lobbyistes et cette attitude nuit incontestablement à la fois au processus démocratique et à leur efficacité. D'autre part, il y a en qui, tout comme leur personnel, deviennent extrêmement rigoureux dans l'observation de ce qu'ils perçoivent être des exigences de la *Loi sur le lobbying*. Leur personnel et eux-mêmes demandent alors à tous les requérants potentiels de s'inscrire au registre avant la rencontre, même si la *Loi* ne l'exige pas de ces personnes précisément.

D'une certaine façon, cela peut sembler une demande parfaitement raisonnable, mais la *Loi* ne l'exige d'aucune façon. D'abord, la *Loi* s'applique aux lobbyistes rémunérés. Les lobbyistes bénévoles et les électeurs non payés pour leurs communications avec des titulaires d'une charge publique n'ont pas besoin de s'enregistrer. Ensuite, la *Loi* exempte de l'obligation de s'enregistrer les personnes ou les compagnies qui n'exercent pas d'importantes activités

de lobbying dans le cadre de leur travail quotidien. Donc, un employé d'une entreprise qui ne fait que rarement du lobbying n'a pas, en vertu de la *Loi*, à s'enregistrer. Enfin, comme la *Loi* accorde aux lobbyistes potentiels un délai de dix jours après le début de leur activité de lobbying pour s'inscrire au registre, c'est tautologique de le préciser, mais il n'y a ainsi aucune obligation de s'inscrire avant même le début de cette activité.

Aux termes de la *Loi sur le lobbying*, l'enregistrement est obligatoire lorsque l'un des deux types de lobbyistes – conseil ou salarié – communique avec un titulaire d'une charge publique (à ne pas confondre avec un TCPD) dans le but d'influer sur la législation, la réglementation ou l'élaboration d'une politique ou d'un programme, l'attribution d'une subvention et, dans le cas de lobbyistes-conseils, d'organiser une réunion entre un titulaire d'une charge publique et une autre personne. Tout lobbyiste-conseil, sans exception, qui, moyennant rémunération, communique avec le gouvernement au nom d'un tiers doit s'enregistrer en vertu de la *Loi*.

La *Loi* exige l'enregistrement d'une entreprise où, aux termes de l'alinéa 7(1)b), les fonctions liées au lobbying constituent « une part importante des fonctions d'un employé » ou « constitueraient une partie importante des fonctions d'un employé si ces activités étaient exercées par un seul employé ». Selon la commissaire au lobbying du Canada, « une part importante des fonctions » signifie qu'un employé à temps plein (ou l'équivalent) consacre 20 p. 100 de son temps à des activités de lobbying².

Ainsi, une entreprise où un employé consacrerait 19 p. 100 de son temps à des activités de lobbying n'aurait pas à s'enregistrer. Il en serait de même pour une entreprise dont 19 employés consacraient 1 p. 100 de leur temps à des activités de lobbying. Toutefois, si l'un de ces 19 employés se met à consacrer 2 p. 100 de son temps à de telles activités, l'entreprise franchit le seuil des 20 p. 100. En dépit de cette précision, je conseille de toujours s'enregistrer. Si la GRC amorce une enquête, personne n'a envie de se lancer

dans des calculs sur un bout de papier pour vérifier si la *Loi* s'applique. Il incombe au directeur général ou à un membre de la haute direction de l'entreprise de veiller à cette obligation d'enregistrement.

En outre, des bureaux des députés ont pris l'initiative d'agir comme gardiens d'une activité pour laquelle il faut s'enregistrer, établir des dossiers et faire rapport. Ce n'est pas leur rôle. Et les exemples mentionnés ne représentent que la pointe de l'iceberg, car chaque équipe de député se targue de parfaitement connaître les règles. Du coup, les parties prenantes se trouvent en position dialectique fort inconfortable : ou ils sont en désaccord avec l'interprétation et risquent de ne pas pouvoir rencontrer le député, ou ils accèdent à la demande de s'enregistrer malgré l'absence de fondement juridique ou réglementaire d'une telle demande.

Selon moi, les changements à la législation et à la réglementation en matière de reddition de comptes ne feront que restreindre la capacité des électeurs à communiquer avec leurs représentants élus. Voilà un nouvel exemple de la façon dont les citoyens respectueux des lois se font imposer des règlements supplémentaires par suite des activités illégales d'un petit nombre de malhonnêtes. Malheureusement, cela illustre également comment le gouvernement se sert de la législation pour résoudre des situations qu'il perçoit problématiques, attitude qui, en fin de compte, ne règle pas la situation réelle. À part ajouter à la paperasse des entreprises participant au débat de politiques publiques, la réglementation ne contribuera nullement à freiner ceux qui omettent de s'enregistrer et de déclarer leurs rencontres avec des députés. Elle va cependant donner à ceux qui violent déjà la loi encore plus de lois à enfreindre.

Notes

1. Voir Bea Vongdouangchanh, « New Lobby Regulation Breaches MPs' Rights », *The Hill Times*, 11 octobre 2010.
2. Commissariat au lobbying du Canada, *Bulletin d'interprétation : Une partie importante des fonctions (« La règle du 20 % »)*, juillet 2009.