



Gouvernement  
du Canada

Government  
of Canada

# Rapport d'enquête

## DIRECTEUR DES LOBBYISTES

Les activités de lobbying de  
Neelam J. Makhija au nom de  
TIR Systems, Ltd.

Rapport n° 1

Février 2007

Canada

## **Rapport d'enquête**

**Les activités de lobbying de Neelam J. Makhija  
au nom de TIR Systems, Ltd.**

**Un Rapport au Parlement**

**par**

**Michael Nelson  
Directeur des Lobbyistes**

**Rapport N° 1**

**Février 2007**

On peut obtenir, sur demande, cette publication sur supports accessibles.

Pour obtenir une version imprimée de cette publication, s'adresser au :

Bureau du directeur des lobbyistes  
Direction des opérations  
255, rue Albert, 10<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario) K1A 0R5

Téléphone : (613) 957-2760  
Télécopieur : (613) 957-3078  
Courriel : [QuestionsLobbying@orl-bdl.gc.ca](mailto:QuestionsLobbying@orl-bdl.gc.ca)

Cette publication est également offerte en versions HTML et PDF sur le site Web à l'adresse suivante : [www.orl-bdl.gc.ca](http://www.orl-bdl.gc.ca).

#### **Autorisation de reproduction**

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 Bureau du directeur des lobbyistes, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que le Bureau du directeur des lobbyistes 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 Bureau du directeur des lobbyistes 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 [QuestionsLobbying@orl-bdl.gc.ca](mailto:QuestionsLobbying@orl-bdl.gc.ca).

Cat. No. Iu77-4/1-4-2007F  
978-0-662-49831-5

Also available in English under the title *The Lobbying Activities of Neelam J. Makhija on Behalf of TIR Systems Inc.*



Février 2007

L'honorable Vic Toews, C.P., député  
Président du Conseil du Trésor du Canada  
Chambre des communes  
Ottawa ON K1A 0A6

Monsieur le ministre,

J'ai l'honneur de vous présenter le premier rapport d'enquête sur les allégations d'infractions au *Code de déontologie des lobbyistes*, pour fin de dépôt devant les deux chambres du Parlement. L'enquête a été réalisée conformément au paragraphe 10(4) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et le rapport d'enquête a été préparé conformément au paragraphe 10(5) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'assurance de ma considération distinguée.



Michael Nelson

## Table des matières

---

Le <i>Code de déontologie des lobbyistes</i> .....	1
Enquêtes sur les allégations d'infractions au <i>Code de déontologie des lobbyistes</i> .....	2
Contexte .....	3
Ouverture de l'enquête .....	3
Méthode .....	3
Constatations .....	5
Le point de vue de M. Makhija .....	9
Conclusions.....	11
La <i>Loi sur l'enregistrement des lobbyistes</i> a été violée.....	13
La règle 3 du <i>Code de déontologie des lobbyistes</i> a été transgressée.....	14
Le <i>Code de déontologie des lobbyistes</i> .....	16

# *Le Code de déontologie des lobbyistes*

---

Les activités de lobbying sont légitimes dans notre régime démocratique. Lorsqu'elles sont menées de manière éthique et transparente, conformément aux normes de conduite les plus rigoureuses, elles peuvent constituer une courroie de transmission utile entre le gouvernement et les Canadiens.

Le *Code de déontologie des lobbyistes* a été mis au point pour rassurer le public canadien au sujet des normes d'éthique élevées que doivent respecter les lobbyistes de façon à préserver et à accroître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité de la prise de décision du gouvernement. Le *Code de déontologie des lobbyistes* est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1997 pour compléter et soutenir l'application de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (la *Loi*). Les personnes qui sont tenues de s'enregistrer à titre de lobbyistes aux termes de la *Loi* sont également tenues de se conformer au *Code de déontologie des lobbyistes*.

Durant la période visée par le présent rapport, les personnes rémunérées pour communiquer avec des titulaires d'une charge publique en cherchant à exercer une influence sur les décisions gouvernementales étaient tenues de s'enregistrer. On entend par « titulaire d'une charge publique » presque toutes les personnes qui occupent un poste au sein du gouvernement du Canada, y compris les sénateurs, les députés ainsi que leur personnel, les agents et les employés des ministères et des organismes fédéraux de même que les membres des Forces armées canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada.

Le *Code de déontologie des lobbyistes* établit des normes de conduite obligatoires pour tous les lobbyistes qui communiquent avec des titulaires d'une charge publique au gouvernement du Canada. Comme la plupart des codes de déontologie régissant une profession, le *Code de déontologie des lobbyistes* débute par un préambule qui en établit les objectifs en le plaçant dans un contexte plus général. Ensuite, un ensemble de principes présente, de façon positive, les buts et les objectifs à atteindre, sans toutefois définir de normes précises. Ces principes d'intégrité, d'honnêteté, d'ouverture et de professionnalisme sont des buts à atteindre et constituent des orientations générales.

Les principes du *Code de déontologie des lobbyistes* sont suivis de règles qui établissent des obligations et des exigences précises. Ces règles sont structurées en trois catégories : transparence, confidentialité et conflits d'intérêts. Aux termes des règles sur la transparence, les lobbyistes sont tenus de fournir de l'information exacte aux titulaires d'une charge publique; ils doivent révéler l'identité de la personne ou de l'organisation pour laquelle ils font ces démarches ainsi que l'objet de ces dernières. Ils doivent aussi communiquer à leurs clients, leurs employeurs ou leurs organisations les obligations auxquelles ils sont soumis en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et du *Code de déontologie des lobbyistes*. Selon les règles sur la confidentialité, les lobbyistes ne peuvent divulguer de renseignements confidentiels ni se servir de renseignements d'initiés au désavantage de leurs clients, de leurs

employeurs ou de leurs organisations. Enfin, aux termes des règles sur les conflits d'intérêts, les lobbyistes ne doivent pas représenter des intérêts conflictuels ou concurrentiels sans le consentement de leurs clients, ni exercer une influence répréhensible.

### Enquêtes sur les allégations d'infractions au *Code de déontologie des lobbyistes*

Les lobbyistes sont tenus par la loi de se conformer au *Code de déontologie des lobbyistes*. Si le directeur des lobbyistes a des motifs raisonnables de croire que le *Code de déontologie des lobbyistes* a été transgressé, le Bureau doit ouvrir une enquête. Les infractions au *Code de déontologie des lobbyistes* n'entraînent pas d'amendes ou de peines d'emprisonnement, mais le rapport d'enquête du directeur, y compris ses constatations, ses conclusions et les motifs de ses conclusions, doit être déposé devant les deux chambres du Parlement. Il n'existe pas de délai de prescription pour les enquêtes touchant des infractions au *Code de déontologie des lobbyistes*.

## Contexte

---

Neelam J. Makhija est président de NJM Initiatives Inc. (NJM), une société constituée en Ontario. Le siège social de la société est situé à Oakville (Ontario). Les brochures de la société déclarent que NJM fournit un service unique aux entreprises canadiennes de haute technologie. Le savoir-faire annoncé de NJM en « technologie fédérale et qualification des investissements financiers » et le rôle de M. Makhija en « promotion de propositions et représentation d'entreprises » sont particulièrement pertinents pour la présente enquête.

TIR Systems Ltd. (ci-après « TIR ») est une société par actions établie à Burnaby (Colombie-Britannique). La société fabrique des dispositifs d'éclairage à semi-conducteurs éconergétiques utilisant des diodes électroluminescentes (DEL), qui peuvent remplacer l'éclairage conventionnel.

Partenariat technologique Canada (PTC) est un organisme de service spécial d'Industrie Canada, établi en 1996. Son mandat consiste à verser des contributions à remboursement conditionnel à des entreprises du Canada afin de mener au marché la recherche et le développement dans le secteur de la technologie.

PTC travaille avec le Conseil national de recherches du Canada (CNRC) pour offrir son programme aux PME canadiennes. PTC travaille aussi avec le Centre de recherches sur les communications (CRC), un organisme d'Industrie Canada dont la mission est d'être le centre d'excellence du gouvernement fédéral en matière de recherche et de développement dans le secteur des communications.

### Ouverture de l'enquête

En octobre 2005, j'ai déterminé que, selon l'information fournie par des responsables d'Industrie Canada, j'avais des motifs raisonnables de croire que Neelam Makhija avait transgressé le *Code de déontologie des lobbyistes* dans ses activités pour le compte de quatre entreprises de haute technologie établies en Colombie-Britannique. Conformément au paragraphe 10.4(1) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, j'ai demandé que des enquêtes soient menées.

Le présent rapport traite des activités de M. Makhija pour le compte de TIR.

### Méthode

La Direction des enquêtes du Bureau du directeur des lobbyistes (BDL) a mené une enquête sur les activités de M. Makhija pour le compte de TIR. Le processus d'enquête a comporté un examen des éléments suivants :

- La correspondance entre TIR, M. Makhija et les fonctionnaires fédéraux;



- La correspondance interne du gouvernement fédéral;
- Les ententes entre TIR et le gouvernement fédéral;
- Les contrats et les ententes entre TIR et NJM ou M. Makhija;
- Les paiements faits par TIR à NJM ou à M. Makhija;
- Les rapports annuels et trimestriels de TIR;
- L'information gouvernementale relative au programme de PTC;
- Le Registre public des lobbyistes;
- L'information accessible au public sur Internet.

Une fois ce processus terminé, la Direction des enquêtes m'a soumis un rapport. Les constatations qui y figurent sont basées sur l'information contenue dans les rapports annuels de TIR pour 2003, 2004 et 2005, sur le Registre public des lobbyistes et sur les documents détenus par Industrie Canada. Ces documents couvrent la période allant d'octobre 2000 à décembre 2003 et incluent des notes internes ainsi que des courriels et des lettres échangées entre Neelam Makhija, des fonctionnaires de PTC et des hauts représentants de TIR. J'ai envoyé une copie du rapport à M. Makhija et je lui ai fourni l'occasion de donner son point de vue.

Ce travail a servi de point de départ pour le présent rapport d'enquête.

## *Constatations*

---

À l'automne 2000, M. Makhija était en contact avec un certain nombre d'entreprises de Colombie-Britannique afin de déterminer s'il y avait correspondance entre leurs besoins d'investissements et les ententes de contribution remboursable qu'elles pourraient peut-être obtenir par l'entremise de PTC. TIR, qui était à la recherche de financement par investissement pour un projet de développement de technologies pour les dispositifs d'éclairage optoélectroniques à haute efficacité, faisait partie de ces entreprises. Nous n'avons aucune preuve que M. Makhija avait une relation contractuelle avec TIR à ce moment-là.

M. Makhija a organisé une série de réunions qui devaient avoir lieu à Vancouver en décembre 2000. Ces réunions devaient mettre en présence plusieurs entreprises locales, dont TIR, ainsi que des fonctionnaires fédéraux participant au processus d'octroi de financement de PTC. Le 14 novembre 2000, M. Makhija a avisé le président de TIR qu'une autre personne et lui travaillaient à organiser une visite de représentants du gouvernement à Vancouver. La semaine suivante, M. Makhija a confirmé qu'il préparait le calendrier de la visite de PTC et a demandé à quels moments le président de TIR était libre. Plus tard au cours du même mois, M. Makhija a écrit à un agent des investissements de PTC (ci-après « agent des investissements ») pour lui donner la date et l'heure fixées pour la réunion entre PTC et TIR en décembre. Le 8 décembre 2000, le président de TIR a demandé à M. Makhija quels seraient les représentants du gouvernement qui viendraient à Vancouver et s'il était possible d'emmener ces fonctionnaires et M. Makhija dîner [TRADUCTION] « compte tenu de l'horaire que vous [M. Makhija ] avez établi ». M. Makhija a répondu le lendemain qu'un agent des investissements et un gestionnaire de programme du CRC seraient tous deux présents à Vancouver. Le président a écrit à M. Makhija pour le remercier d'avoir organisé la rencontre avec PTC. La rencontre a eu lieu en décembre comme prévu.

Quelques jours plus tard, de hauts représentants de TIR ont tenu une réunion avec M. Makhija. Les notes de cette réunion du 15 décembre 2000, intitulées « TIR Strategy for TPC » ([TRADUCTION] stratégie de TIR pour PTC), mentionnent que M. Makhija a des contacts avec certains fonctionnaires travaillant dans le domaine des technologies de l'information et de l'électronique et qu'il exerce une influence auprès d'eux.

TIR a soumis une proposition d'investissement à PTC le 11 janvier 2001. Cette proposition, ainsi que d'autres provenant d'autres sociétés, devait être analysée par PTC dans le cadre d'un processus officiel d'établissement de priorités qui servirait à déterminer quelles propositions passeraient à la prochaine étape du processus d'approbation du financement. Plus tard le même mois, M. Makhija a fait un compte rendu au président de TIR. Il lui a écrit qu'il avait rencontré l'agent des investissements et a ajouté [TRADUCTION] « ...Pour le moment, je familiarise personnellement mes contacts d'affaires [les titulaires d'une charge publique] avec les avantages des projets et je vérifie leur réceptivité. S'ils ont des questions, je tenterai d'y répondre ou je les mettrai directement en rapport avec les sociétés. »

TIR n'a pas été sélectionnée pour les étapes ultérieures du processus d'octroi de financement lors de la réunion d'établissement des priorités tenue par PTC le 6 février 2001.

Le 16 février 2001, le président de TIR a transmis à un administrateur de la société des renseignements tirés d'un compte rendu qu'il avait reçu de M. Makhija. Il a déclaré que M. Makhija lui avait dit que la proposition de TIR faisait toujours l'objet d'un examen de la part de PTC et lui avait donné les noms des fonctionnaires participant à l'examen. De plus, M. Makhija avait fait savoir que l'agent des investissements avait promis de communiquer de nouveau avec TIR mais qu'il avait demandé à M. Makhija d'aviser la société que PTC travaillait encore sur sa proposition. En dernier lieu, M. Makhija a demandé au président de TIR de ne pas communiquer avec PTC et de ne pas exercer de pressions parce que l'organisme travaillait avec ardeur à la proposition, mais d'attendre plutôt d'autres directives de sa part.

Un protocole d'entente (PE) entre NJM Initiatives Inc. et TIR Systems a été signé par M. Makhija le 23 février 2001. Il est énoncé dans le préambule que NJM a été retenu pour aider dans le processus de planification « dans le but de se qualifier pour obtenir une aide financière des organismes gouvernementaux ». Dans ce document, NJM s'engage à fournir une gamme de services professionnels, y compris les suivants :

- Analyse initiale de la faisabilité du projet.
- Examen conjoint de la planification stratégique de la recherche-développement (R-D) de l'entreprise et évaluation des forces, de la capacité de croissance future et des orientations ainsi que du plan d'affaires courant, afin de déterminer la portée du projet.
- Établissement de la liste des critères de qualification des projets pouvant être financés ainsi que des sources; stratégie de formulation des projets.
- Compilation de documents soumis par la société et d'autres sources; préparation de la proposition, présentation initiale, soumission, discussion et défense.

Pour ces services, la société consentait à verser un montant lors de la signature ainsi que des honoraires professionnels calculés à 15 % du montant de la contribution financière au projet, lorsque le gouvernement approuverait cette dernière. Ce genre d'arrangement est souvent appelé « honoraires conditionnels » ou honoraires en fonction des résultats. La *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* exige que les lobbyistes-conseils qui sont rémunérés de cette manière l'indiquent lors de leur enregistrement.

Le 19 mars 2001, le président de TIR a communiqué à de hauts responsables de la société un nouveau compte rendu qu'il avait reçu de M. Makhija plus tôt dans la journée. Ce dernier a relaté qu'il avait rencontré l'agent des investissements, qui allait organiser une entrevue entre M. Makhija et un directeur de PTC dans la semaine du 26 mars à Ottawa. M. Makhija croyait que des modifications au processus de PTC rendraient possible l'obtention de l'approbation de l'organisme au deuxième trimestre de 2001, que PTC soutenait toujours la société et que l'organisme organiserait des réunions « pour nous amener à l'étape suivante ». Selon le président de TIR, M. Makhija a aussi indiqué [TRADUCTION] « nous sommes solidement implantés dans le système, et nous progressons bien... ». Il a ajouté [TRADUCTION] « Neelam

croit que nous devons probablement nous rendre à Ottawa durant la seconde quinzaine d'avril pour maintenir l'intérêt et renforcer l'impulsion et la pression. »

Le 29 mars 2001, le président de TIR a donné aux cadres supérieurs de la société un complément d'information basé sur une conversation récente avec M. Makhija. Il a écrit que M. Makhija lui avait dit que même si le directeur de PTC avait indiqué qu'il y avait plus de demandes que de fonds disponibles, ce dernier ne faisait que [TRADUCTION] « nous tenir le discours habituel » et que M. Makhija évaluerait cet aspect lors de sa rencontre avec lui le 30 mars ou dans la semaine du 1<sup>er</sup> avril. Étant donné que le directeur de PTC et un agent des investissements avaient tous deux indiqué qu'ils seraient à Vancouver au début de mai, M. Makhija essaierait de coordonner les déplacements de manière à ce que ces deux personnes se trouvent à Vancouver au même moment. De même, M. Makhija appellerait un employé du Conseil national de recherches du Canada (CNRC), qu'il disait connaître depuis 20 ans, afin de [TRADUCTION] « commencer à mobiliser des appuis au CNRC ».

M. Makhija a rencontré un directeur de PTC le 6 avril 2001. Plus tard le même jour, il a fait un compte rendu de la réunion au président de TIR. Selon les notes relatives à cette conversation, M. Makhija a indiqué qu'il avait également rencontré un employé du CNRC qui, croyait-il, pouvait aider TIR en donnant une opinion spécialisée positive sur le projet de TIR. Les notes contiennent une liste des noms des fonctionnaires considérés comme étant favorables à TIR.

Une rencontre entre TIR et PTC était prévue à Ottawa pour le 2 mai 2001. Le président de TIR a fait savoir qu'un vice-président de TIR, M. Makhija et lui-même représenteraient TIR. Il a décrit M. Makhija comme [TRADUCTION] « le représentant de TIR à Ottawa (expert-conseil) ». Le président a également demandé qui représenterait PTC lors de la rencontre. Un agent des investissements a répondu au sujet des représentants de PTC et a ajouté [TRADUCTION] « Neelam a invité ... [un gestionnaire du CRC] à ma demande. »

M. Makhija a organisé une rencontre, qui a eu lieu à Vancouver en mai 2001, entre TIR, l'agent des investissements et un autre fonctionnaire d'Industrie Canada. Le 12 avril 2001, M. Makhija a écrit à l'agent des investissements que le calendrier du voyage à Vancouver se remplissait bien et que la plupart des plages horaires étaient réservées. Quelques jours plus tard, il a ajouté [TRADUCTION] « voici comment les visites prennent forme. Je vous en dirai davantage lorsque nous nous rencontrerons, plus tard cette semaine. » À un certain moment, l'agent des investissements a écrit à M. Makhija pour lui demander s'il était possible de modifier les dates du voyage à Vancouver.

Une entente entre le ministre de l'Industrie et TIR a été signée par le directeur exécutif de PTC le 30 octobre 2001 et par le président de TIR le 5 novembre 2001. Le financement maximal à TIR a été établi à 6 636 271 \$. Le paragraphe 6.11 de l'annexe 1 de l'entente prévoit que toute personne agissant à titre de lobbyiste pour TIR afin d'obtenir l'entente ou l'un de ses avantages s'enregistrerait conformément à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Le président de TIR avait signé une attestation le 5 octobre 2001, juste avant la signature de l'entente avec PTC. Il s'était engagé à aviser PTC si TIR utilisait un lobbyiste pour les besoins de sa proposition d'investissement; ce lobbyiste se conformerait à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

Les activités de M. Makhija pour le compte de TIR se sont poursuivies après que la société eut conclu l'entente de financement avec PTC. Ceci concordait avec une « exception » dans le PE entre TIR et NJM, qui déclare [TRADUCTION] « Le rôle de NJM se termine avec la réalisation de l'objectif énoncé, c.-à-d. qualifier la société pour du financement gouvernemental. » Néanmoins, à titre de service gratuit après l'approbation du financement, NJM offrira une liaison permanente avec la ou les sources de financement jusqu'à ce que le projet soit terminé ou annulé. »

Le 26 septembre 2003, un agent des investissements a parlé à M. Makhija, qui se trouvait à Ottawa pour rencontrer le directeur exécutif de PTC plus tard dans la journée au sujet de TIR. L'agent des investissements a avisé M. Makhija que, d'après l'information récemment reçue de la part de TIR, une modification de fond de l'entente entre PTC et TIR était nécessaire, ce qui prendrait de quatre à six mois. M. Makhija a répondu que TIR ne voulait pas d'une modification de fond et a ensuite entrepris de discuter avec l'agent des investissements des modifications au financement externe qui pourraient être acceptables à PTC afin d'éviter une modification de fond de l'entente avec TIR.

NJM, M. Makhija et TIR ont conclu un accord de règlement et de renonciation daté du 16 décembre 2003. Il fait référence au PE du 23 février 2001 entre TIR et NJM, auquel la renonciation met fin; NJM accuse également réception de 1 065 121,50 \$. L'entente nomme expressément M. Makhija comme étant un dirigeant de NJM; elle est signée par M. Makhija à la fois à titre personnel et en tant que signataire autorisé de NJM.

Durant la période comprise entre octobre 2000 et décembre 2003, ni Neelam Makhija ni NJM Initiatives ne figuraient au Registre public des lobbyistes.

## *Le point de vue de M. Makhija*

---

Le paragraphe 10.4(5) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* prévoit qu'avant de statuer qu'une personne a commis une infraction au *Code de déontologie des lobbyistes*, le directeur des lobbyistes doit lui donner la possibilité de présenter son point de vue.

Le 28 juin 2006, j'ai envoyé par messagerie, à la résidence de M. Makhija, un exemplaire du rapport préparé par la Direction des enquêtes ainsi qu'une lettre de présentation. Dans la lettre, j'ai donné à M. Makhija jusqu'au 2 août 2006 pour me faire part de ses observations écrites. Je lui ai aussi indiqué que s'il souhaitait me présenter ses observations en personne plutôt que par écrit, il devait m'en aviser au plus tard le 19 juillet 2006. Le service de messagerie a retourné le rapport non livré au Bureau du directeur des lobbyistes (BDL) le 13 juillet 2006. J'ai envoyé de nouveau un exemplaire de ce rapport à M. Makhija le 13 juillet, cette fois par poste prioritaire.

Le 27 juillet, l'avocat de M. Makhija a demandé un report de la date limite originale pour la réception des observations écrites, du 2 août 2006 au 29 septembre 2006. Parce que je demandais à M. Makhija son point de vue sur quatre enquêtes touchant le *Code de déontologie des lobbyistes* durant la même période, je lui ai accordé le report demandé. Le 27 septembre 2006, la directrice des enquêtes du BDL a communiqué avec l'avocat pour l'informer que j'avais également acquiescé à sa demande ultérieure pour un nouveau report jusqu'au 6 octobre 2006. Pendant cette conversation, l'avocat a soulevé pour la première fois la question de la volonté de M. Makhija de me présenter des observations en personne. Le 4 octobre, l'avocat a envoyé ses observations écrites accompagnées d'une lettre de présentation. Dans cette lettre, l'avocat faisait savoir que les observations écrites ne constituaient qu'une partie du point de vue de M. Makhija et que des observations verbales de sa part étaient nécessaires.

Dans ma réponse à l'avocat de M. Makhija, datée du 17 octobre 2006, j'ai déclaré que je m'étais acquitté en totalité des obligations qui m'incombaient aux termes du paragraphe 10.4(5) de la *Loi*, car j'avais accordé à M. Makhija la possibilité de présenter son point de vue. Par conséquent, j'ai décidé que je ne le rencontrerais pas. Néanmoins, j'ai offert à M. Makhija la possibilité de présenter ses observations supplémentaires par écrit, à condition que je les reçoive au plus tard le 27 octobre 2006. L'avocat a répondu le 23 octobre 2006 avec, entre autres, une argumentation expliquant pourquoi je devrais rencontrer M. Makhija mais, en dépit de mon offre, sans les observations supplémentaires de M. Makhija. J'ai écrit à l'avocat le 7 novembre 2006 pour l'informer que je ne modifierais pas ma décision pour ce qui était de rencontrer M. Makhija.

Un résumé du point de vue de M. Makhija suit, tel qu'il était présenté dans la lettre adressée par son avocat à mon intention le 4 octobre 2006. La lettre contient de l'information biographique au sujet de M. Makhija ainsi que des descriptions du travail qu'il a effectué pendant les années 80 et 90. Sans donner de précisions sur les activités de M. Makhija auprès de quelque société que ce soit, l'avocat y fait les assertions suivantes pour justifier ce point.

*Les fonctionnaires de PTC ont demandé à M. Makhija de trouver des projets*

Durant la période visée par la présente enquête, l'obligation de s'enregistrer prévue par la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* ne s'appliquait pas si un titulaire d'une charge publique demandait par écrit à un lobbyiste de fournir un conseil ou un commentaire sur une question (telle qu'une subvention ou une contribution) qui nécessiterait autrement un enregistrement.

L'avocat de M. Makhija déclare que [TRADUCTION] PTC cherchait activement des projets en 2000 parce que son financement et son existence étaient mis en péril par une pénurie de projets crédibles et que PTC avait communiqué avec M. Makhija pour qu'il aide l'organisme à trouver des projets. En fait, [TRADUCTION] « [s]i PTC n'avait pas fait en premier lieu la demande à M. Makhija, ce dernier n'aurait jamais organisé la visite de Vancouver et n'aurait pas non plus participé au processus de financement de PTC pour les sociétés. »

*Les réunions que M. Makhija a organisées n'étaient pas assujetties à l'enregistrement*

Le rapport d'enquête envoyé à M. Makhija cite deux occasions lors desquelles il avait organisé des réunions – en décembre 2000 et en mai 2001. L'avocat déclare que l'organisation de la visite de décembre 2000 a été faite à la demande des fonctionnaires de PTC. La visite n'a pas été organisée relativement à une société en particulier mais plutôt de façon à ce que PTC puisse rencontrer des représentants de diverses sociétés et voir divers projets susceptibles de l'intéresser. De plus, à cette époque, M. Makhija n'avait encore signé de contrat avec aucune société. Pour ce qui est de la visite de mai 2001, celle-ci a été organisée pour le compte d'un agent de PTC qui n'avait pas été en mesure de participer à la visite de décembre 2000 mais qui voulait tout de même se rendre sur place afin de se faire une idée du milieu de la haute technologie à Vancouver.

*M. Makhija n'a pas tenté d'influencer les fonctionnaires de PTC dans l'octroi de contributions*

L'avocat affirme que les communications de M. Makhija avec les fonctionnaires de PTC n'ont jamais eu pour but d'influencer le processus d'attribution de financement de PTC. Il déclare que les communications entre les titulaires d'une charge publique et M. Makhija étaient nécessaires au point de vue logique pour le fonctionnement du processus de financement mais que toutes les communications se sont limitées à fournir de l'information à PTC au sujet des sociétés ou de la situation de la demande à PTC. Il ajoute que le libellé du PE entre M. Makhija et chacune des sociétés se rapportait à des conseils et à des stratégies discutés entre ce dernier et la société.

En résumé, M. Makhija ne croit pas qu'il a mené une quelconque activité qui aurait exigé qu'il s'enregistre conformément à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

Mes observations sur le point de vue de M. Makhija tel qu'il a été présenté par son avocat se trouvent au chapitre des conclusions du présent rapport.

## Conclusions

---

Les entreprises qui veulent obtenir une contribution remboursable auprès d'organismes gouvernementaux comme Partenariat technologique Canada embauchent souvent des personnes pour les aider à administrer ce processus de demande et à présenter leur cas aux responsables sous le meilleur jour possible. Ces personnes peuvent également organiser des rencontres entre l'entreprise et les responsables ou peuvent communiquer avec les responsables pour préciser les détails techniques de la proposition d'une entreprise. Dans le même ordre d'idées, une question pratique comme l'emplacement d'une entreprise au Canada peut amener cette dernière à décider que l'embauche d'une personne qui sera régulièrement « sur place » à Ottawa pour travailler avec les représentants gouvernementaux est plus efficace que de demander à ses employés de voyager fréquemment partout au pays.

Il s'agit là de mesures légitimes de la part des entreprises et des personnes qu'elles embauchent. La *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* reconnaît la légitimité de ces mesures, mais impose certaines obligations en matière de divulgation et relativement au comportement des personnes qui, contre rémunération, entreprennent d'aider les entreprises de cette façon.

J'ai conclu que M. Makhija n'avait pas rempli ses obligations en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et du *Code de déontologie des lobbyistes*. Ce chapitre contient les raisons qui m'ont amené à cette conclusion.

À l'époque où M. Makhija exerçait ses activités pour le compte de TIR, le paragraphe 5(1) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* prévoyait notamment ce qui suit :

5(1) Est tenue de fournir au directeur, dans les dix jours suivant l'engagement, une déclaration, en la forme réglementaire, contenant les renseignements prévus au paragraphe (2) toute personne (ci-après « lobbyiste-conseil ») qui, moyennant paiement, s'engage, auprès d'un client, personne physique ou morale ou organisation :

a) à communiquer avec un titulaire d'une charge publique afin de tenter d'influencer :

[...]

(v) l'octroi de subventions, de contributions ou autres avantages financiers par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom,

(vi) l'octroi de tout contrat par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom;

b) à ménager pour un tiers une entrevue avec le titulaire d'une charge publique.

On présente ci-après une analyse visant à déterminer si Neelam Makhija s'est conformé à ces éléments du paragraphe dans le cadre de ses activités pour le compte de TIR.



*S'engager à communiquer avec le titulaire d'une charge publique afin de tenter d'influencer l'octroi de subventions, de contributions ou autres avantages financiers, ou l'octroi d'un contrat, au nom de Sa Majesté du chef du Canada*

Le préambule du PE du 23 février 2001 signé par NJM Initiatives et TIR déclare que les services de NJM ont été retenus pour contribuer à un processus de planification [TRADUCTION] « ayant pour objectif de se qualifier pour l'obtention de soutien financier de la part d'organismes gouvernementaux et d'obtenir ce soutien ». La liste des services que doit fournir NJM inclut [TRADUCTION] « la préparation de la proposition, sa présentation initiale, sa soumission ainsi que la discussion et la défense de celle-ci ». Le PE prévoit également qu'après l'approbation du financement gouvernemental, NJM offrirait à TIR une [TRADUCTION] « liaison permanente avec la ou les sources de financement » jusqu'à ce que le projet soit terminé ou annulé. Le libellé de l'entente indique que les parties avaient l'intention que NJM travaille afin d'influencer l'octroi d'une contribution, d'un contrat ou d'un avantage financier à TIR.

De 2001 à 2003 :

- M. Makhija a rencontré des agents des investissements et d'autres fonctionnaires de PTC afin de fournir de l'information sur TIR et ses projets.
- Dans ses communications avec TIR, M. Makhija a donné les noms des fonctionnaires qu'il a rencontrés ainsi que les noms de ceux qui soutenaient ou avaient l'intention de soutenir la proposition de TIR de même qu'une description du genre de soutien que ces fonctionnaires pouvaient donner.
- M. Makhija a déclaré à TIR qu'il avait avisé PTC des avantages du projet de TIR et évalué si PTC était prêt à se laisser convaincre.
- TIR a déclaré que M. Makhija avait fait part de son intention de communiquer avec un fonctionnaire du Conseil national de recherches du Canada (CNRC) afin de mobiliser des appuis pour le projet de TIR.
- Après la signature de l'accord de financement entre PTC et TIR, M. Makhija a communiqué directement avec PTC pour suggérer des modifications au financement du projet, qui étaient favorables à TIR.

*Ménager une entrevue avec le titulaire d'une charge publique*

Le rôle de M. Makhija incluait l'organisation de rencontres entre TIR et des titulaires de charge publique. Ces rencontres ont eu lieu à Ottawa et à Vancouver. Par exemple :

- Une rencontre a été organisée à Ottawa le 2 mai 2001 entre le président et le vice-président de TIR et des membres du personnel de PTC.
- En mai 2001, un agent des investissements et un autre fonctionnaire d'Industrie Canada ont participé à une deuxième réunion avec TIR à Vancouver. M. Makhija était également responsable de l'organisation de cette réunion. Il a assuré la coordination entre les représentants du gouvernement et de TIR en déterminant les

disponibilités des participants et en fixant ou en modifiant la date et l'heure de la réunion. Il a fait rapport aux parties sur l'avancement des préparatifs, les noms des participants et les détails de la rencontre une fois celle-ci organisée. TIR a pris acte des démarches de M. Makhija pour organiser les réunions et lui a exprimé sa gratitude pour le travail accompli.

### *Paiement*

Le travail effectué pour le compte de TIR par NJM Initiatives et M. Makhija l'a été moyennant paiement. NJM et TIR ont signé le 23 février 2001 un protocole d'entente (PE) qui établit la rémunération de NJM selon le barème suivant :

- (1) à la signature du PE, 2 000 \$, qui serait déduit de (2);
- (2) lors de l'approbation du financement gouvernemental, des honoraires professionnels de 15 % du montant total du financement.

Le 15 mai 2001, TIR a versé à NJM les 2 000 \$ (plus la TPS) auxquels il est fait référence en (1) ci-dessus. Les honoraires professionnels de 995 440,65 \$ ont été versés le 16 décembre 2003 et, le 18 décembre 2003, 69 680,85 \$ représentant la TPS sur les honoraires professionnels ont été payés. Dans une entente signée par les parties en décembre 2003, NJM et M. Makhija accusent réception de 1 065 121,50 \$, soit le total des honoraires professionnels et de la TPS.

### *La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes a été violée*

L'avocat de M. Makhija soutient que ce dernier n'était pas tenu de s'enregistrer parce que c'est PTC qui a communiqué avec lui en premier lieu et qui lui a demandé de trouver des sociétés. Ceci est une interprétation erronée de l'ancien alinéa 4(2)(c) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, qui était en vigueur pendant la période des activités de M. Makhija au nom de TIR. Cette partie de la *Loi* prévoit que les titulaires d'une charge publique ont la possibilité de demander conseil à un spécialiste sans que cette requête entraîne l'obligation pour la personne ou l'organisation de s'enregistrer. Elle ne permet pas à un lobbyiste de chercher des clients et de mener des activités de lobbying en leur nom sans s'enregistrer.

De plus, il fait valoir que les rencontres qu'il a organisées ne nécessitaient pas qu'il s'enregistre. Pour ce qui est de la rencontre qu'il a organisée en décembre 2000, je ne peux contester cette assertion, étant donné que je n'ai pas de preuve qu'il y avait un engagement en place entre M. Makhija et TIR à ce moment-là relativement à l'obtention d'une entente de contribution avec PTC. Toutefois, M. Makhija a organisé au moins une rencontre après qu'un PE pour ses services ait été conclu en février 2001.

M. Makhija fait valoir qu'il n'a pas tenté d'influencer les représentants de PTC pour qu'ils accordent des contributions. Toutefois, les moyens par lesquels l'influence peut se faire sont nombreux et variés. Dans le présent rapport d'enquête, je ne veux pas donner à penser que M. Makhija a utilisé des moyens de persuasion douteux pour influencer sur l'attribution d'une contribution de PTC. L'influence à l'égard de la décision d'investir dans une entreprise de technologie de pointe comme TIR vient en partie de la présentation de données sur

l'investissement proposé, y compris les données techniques, les données financières et les données sur le marché. Le PE entre TIR et NJM prévoit, entre autres services, la compilation de matériel fourni par la compagnie et d'autres sources, la préparation d'une proposition, la présentation initiale, la soumission, la discussion et la défense. Il est clair que l'intention du PE était que NJM mette en oeuvre ces services afin d'obtenir une contribution financière du gouvernement fédéral pour TIR.

Ma conclusion est que M. Makhija est contrevenu au paragraphe 5(1) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Contre rémunération, il a agi en tant que lobbyiste-conseil. Il a organisé au moins une rencontre entre des titulaires d'une charge publique et des représentants de TIR. Il a communiqué avec des titulaires d'une charge publique pour tenter d'influencer l'attribution d'une contribution financière par PTC. En vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, M. Makhija était tenu de s'inscrire en tant que lobbyiste, mais ne l'a pas fait. Il aurait dû s'inscrire dans les dix jours suivant la signature du PE avec TIR le 23 février 2001.

### La règle 3 du *Code de déontologie des lobbyistes* a été transgressée

Les personnes qui sont tenues de s'enregistrer à titre de lobbyistes aux termes de la *Loi* sont également tenues de se conformer au *Code de déontologie des lobbyistes*. Le *Code de déontologie des lobbyistes* contient trois principes, dont le suivant :

#### Professionalisme

Les lobbyistes devraient observer les normes professionnelles et déontologiques les plus strictes. Plus particulièrement, ils sont tenus de se conformer sans réserve tant à la lettre qu'à l'esprit du *Code de déontologie des lobbyistes*, de même qu'à toutes les lois pertinentes, dont la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et son règlement d'application.

Les activités de lobbying que M. Makhija exerçait sans enregistrement pour le compte de TIR violent le principe de professionnalisme du *Code de déontologie des lobbyistes* parce qu'il contrevenait ainsi à ses obligations aux termes de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

Le *Code de déontologie des lobbyistes* comporte huit règles qui découlent des trois principes du *Code de déontologie des lobbyistes*. Durant la période visée par la présente enquête, il fallait qu'une personne enfreigne au moins une des règles pour qu'on conclue qu'elle avait commis une infraction au *Code de déontologie des lobbyistes*. La règle 3, sous la rubrique *Transparence*, se lit comme suit :

#### Divulcation des obligations

Les lobbyistes doivent informer leur client, employeur ou organisation des obligations auxquelles ils sont soumis en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, et du fait qu'il leur faut se conformer au *Code de déontologie des lobbyistes*.

Comme l'indique le fait qu'il a omis de s'enregistrer et ainsi que le confirment ses observations écrites durant l'enquête, le point de vue de M. Makhija est que ses activités n'étaient pas assujetties à l'enregistrement en vertu de la *Loi*. Il s'ensuit qu'il n'a pas divulgué ses obligations en vertu de la *Loi* à TIR.

Je conclus que M. Makhija a violé la règle 3 du *Code de déontologie des lobbyistes*.

# *Le Code de déontologie des lobbyistes*

---

## **Préambule**

*Le Code de déontologie des lobbyistes* s'appuie sur quatre notions énoncées dans la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* :

L'intérêt public présenté par la liberté d'accès aux institutions de l'État;

La légitimité du lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique;

L'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions;

L'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à cette liberté d'accès.

*Le Code de déontologie des lobbyistes* est un moyen important d'accroître la confiance du public en l'intégrité du processus décisionnel de l'État. La confiance que les Canadiennes et les Canadiens accordent aux titulaires d'une charge publique afin qu'ils prennent des décisions favorables à l'intérêt public est indispensable à toute société libre et démocratique.

À cette fin, les titulaires d'une charge publique sont tenus, dans les rapports qu'ils entretiennent avec le public et les lobbyistes, d'observer les normes qui les concernent dans leurs codes de déontologie respectifs. Quant aux lobbyistes qui communiquent avec des titulaires d'une charge publique, ils doivent aussi respecter les normes déontologiques ci-après.

Ces codes remplissent conjointement une fonction importante visant à protéger l'intérêt public, du point de vue de l'intégrité de la prise des décisions au sein du gouvernement.

## **Principes**

### **Intégrité et honnêteté**

Les lobbyistes devraient faire preuve d'intégrité et d'honnêteté dans toutes leurs relations avec les titulaires d'une charge publique, les clients, les employeurs, le public et les autres lobbyistes.

## **Franchise**

En tout temps, les lobbyistes devraient faire preuve de transparence et de franchise au sujet de leurs activités de lobbyisme, et ce, tout en respectant la confidentialité.

## **Professionnalisme**

Les lobbyistes devraient observer les normes professionnelles et déontologiques les plus strictes. Plus particulièrement, ils sont tenus de se conformer sans réserve tant à la lettre qu'à l'esprit du *Code de déontologie des lobbyistes*, de même qu'à toutes les lois pertinentes, dont la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et son règlement d'application.

## **Règles**

### **Transparence**

#### **1. Identité et objet**

Lorsqu'ils font des démarches auprès d'un titulaire d'une charge publique, les lobbyistes doivent révéler l'identité de la personne ou de l'organisation pour laquelle ils font ces démarches ainsi que l'objet de ces dernières.

#### **2. Renseignements exacts**

Les lobbyistes doivent fournir des renseignements qui sont exacts et concrets aux titulaires d'une charge publique. En outre, ils ne doivent pas induire sciemment en erreur qui que ce soit, et ils doivent veiller à ne pas le faire par inadvertance.

#### **3. Divulcation des obligations**

Les lobbyistes doivent informer leur client, employeur ou organisation des obligations auxquelles ils sont soumis en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, et du fait qu'il leur faut se conformer au *Code de déontologie des lobbyistes*.

### **Confidentialité**

#### **4. Renseignements confidentiels**

Les lobbyistes ne doivent pas divulguer de renseignements confidentiels, à moins d'avoir obtenu le consentement éclairé de leur client, de leur employeur ou de leur organisation, ou que la loi ne l'exige.

#### **5. Renseignements d'initiés**

Les lobbyistes ne doivent pas se servir des renseignements confidentiels ou d'initiés obtenus dans le cadre de leurs activités de lobbyisme au désavantage de leur client, de leur employeur ou de leur organisation.

## **Conflits d'intérêts**

### **6. Intérêts concurrentiels**

Les lobbyistes ne doivent pas représenter des intérêts conflictuels ou concurrentiels sans le consentement éclairé des personnes dont les intérêts sont en cause.

### **7. Divuligation**

Les lobbyistes-conseils doivent informer les titulaires d'une charge publique qu'ils ont avisé leurs clients de tout conflit d'intérêts réel, possible ou apparent et ont obtenu le consentement éclairé de chaque client concerné avant d'entreprendre ou de poursuivre l'activité en cause.

### **8. Influence répréhensible**

Les lobbyistes doivent éviter de placer les titulaires d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts en proposant ou en prenant toute action qui constituerait une influence répréhensible sur ces titulaires.