

**LE SYSTÈME FÉDÉRAL D'ENREGISTREMENT  
DES LOBBYISTES**

Nancy Holmes  
Division du droit et du gouvernement

Le 8 mars 2006

**Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

**THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH**

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
INTRODUCTION .....	1
HISTORIQUE DE LA LOI .....	1
LE SYSTÈME ACTUEL.....	3
A. Structure organisationnelle .....	3
B. La <i>Loi</i> .....	4
C. Le <i>Code de déontologie des lobbyistes</i> .....	6
QUESTIONS D'ACTUALITÉ.....	7
CONCLUSION.....	8



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

## LE SYSTÈME FÉDÉRAL D'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES

### INTRODUCTION

Le terme « lobbying » (ou lobbyisme) désigne généralement les efforts de communication avec les législateurs ou d'autres titulaires de charge publique pour les amener à prendre parti pour ou contre une cause quelconque. Au Canada, le lobbying à l'échelle fédérale est régi par la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (la *Loi*), qui est entrée en vigueur en 1989 et a établi un système d'enregistrement destiné à protéger le droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence sur la politique du gouvernement. Le présent document donne un aperçu du système d'enregistrement des lobbyistes au Canada. Il présente l'historique de la *Loi*, passe en revue le régime actuel et examine certaines des questions soulevées récemment à ce chapitre.

### HISTORIQUE DE LA LOI

Le 30 septembre 1989, après d'intensives consultations et un long débat<sup>(1)</sup>, la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* est entrée en vigueur au Canada. Cette loi visait à assurer la transparence des activités des lobbyistes sans entraver l'accès au gouvernement. Elle a été adoptée en réaction à l'impression du public à ce moment-là que ceux qui cherchaient à influencer le gouvernement par des contacts politiques ou personnels profitaient du système. De fait, entre 1965 et 1985, plus de 20 projets de loi d'initiative parlementaire ont été présentés à la

---

(1) Essentiellement, deux points de vue principaux quant à la façon de réglementer l'industrie du lobbying au Canada se sont dégagés d'une série d'audiences qu'a tenues à ce sujet le Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure en 1986-1987. Certains se sont prononcés contre un système d'enregistrement des lobbyistes en affirmant qu'il entraînerait trop de paperasserie et des coûts administratifs élevés, en plus de nuire au secret professionnel. À leur avis, l'autoréglementation de l'industrie du lobbying était un moyen plus rentable et moins contestable d'instaurer des normes de conduite. D'autres ont par contre soutenu qu'un système d'enregistrement conférerait au lobbying une certaine légitimité. Il garantirait le droit du public de savoir qui essaie d'influencer la politique gouvernementale et, partant, la santé de la démocratie au Canada. Le Comité permanent s'est rangé à l'avis des partisans d'un système d'enregistrement et, six mois après le dépôt de son rapport, le gouvernement présentait le projet de loi C-82 : *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

Chambre des communes au sujet de la réglementation des lobbyistes à la suite de scandales politiques ou d'un tollé public<sup>(2)</sup>.

La *Loi* ayant été adoptée, on croyait qu'une source d'information fiable et exacte sur les activités des lobbyistes dissiperait une bonne partie du mystère entourant le lobbying et mettrait fin par conséquent aux conjectures et insinuations auxquelles peuvent donner lieu de telles activités. La *Loi* oblige les lobbyistes rémunérés<sup>(3)</sup> à s'enregistrer et à divulguer certains renseignements au moyen d'un registre public. Elle ne vise pas à réglementer les lobbyistes ni la manière dont le lobbying s'effectue.

La *Loi* a beaucoup évolué depuis 1989<sup>(4)</sup>, en raison notamment d'une disposition qui prévoit un examen périodique par le Parlement de ses dispositions et de son application<sup>(5)</sup>. L'examen le plus récent a été effectué en 2001 par le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes. Dans son rapport, intitulé *La transparence à l'ère de l'information : La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes au XXI<sup>e</sup> siècle*<sup>(6)</sup>, le Comité a fait plusieurs recommandations en vue d'améliorer l'application de la *Loi*. Le projet de loi C-15 : Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, donnait suite à certaines des principales recommandations du Comité. Il visait plus précisément à améliorer les enquêtes et l'application de la *Loi*, à simplifier et à harmoniser les exigences d'enregistrement des lobbyistes, à clarifier et à améliorer le libellé de la *Loi* et à rendre exécutoires plusieurs modifications de forme<sup>(7)</sup>.

---

(2) Témoignage de Karen Shepherd, directrice, Direction de l'enregistrement des lobbyistes, Industrie Canada, devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, 14 juin 2005.

(3) Seules les personnes rémunérées pour communiquer avec les titulaires d'une charge publique fédérale sont assujetties à la *Loi* (voir la section ci-dessous « B. La *Loi* »). Ainsi, par exemple, ceux qui agissent bénévolement ne sont pas tenus de s'enregistrer.

(4) Initialement, la procédure de divulgation applicable aux lobbyistes enregistrés était tellement élémentaire que bien des gens ont affirmé que la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* existait purement « pour la forme ». La *Loi* a été modifiée depuis en 1995, 1996, 2003 et 2004.

(5) Pour en savoir davantage sur ce qui s'est passé durant ces examens parlementaires, voir Paul Pross, *La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes : application et efficacité*, document de recherche préparé pour la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires ([http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/sponsorship-ef/06-03-06/www.gomery.ca/fr/phase2report/volume2/fr\\_CISPAA\\_Vol2\\_5.pdf](http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/sponsorship-ef/06-03-06/www.gomery.ca/fr/phase2report/volume2/fr_CISPAA_Vol2_5.pdf)).

(6) Disponible sur le site Web d'Industrie Canada (<http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-lobbyiste.nsf/fr/nx00064f.html>).

(7) Voir Geoffrey P. Kieley, *Projet de loi C-15 : Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, LS-443F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 19 mars 2003.

Le projet de loi C-15 a reçu la sanction royale le 11 juin 2003, mais il n'est entré en vigueur que le 20 juin 2005, au même moment que le *Règlement modifiant le Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes*<sup>(8)</sup>. Le délai était nécessaire pour mettre à jour le *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes* ainsi que le système de transmission électronique pour l'enregistrement en direct<sup>(9)</sup>. D'ailleurs, le 20 juin 2005, il y a eu lancement d'un nouveau système d'enregistrement des lobbyistes, plus convivial, afin que les Canadiens aient pleinement et facilement accès aux renseignements recueillis par le Bureau du directeur des lobbyistes. Il convient de signaler que le report de l'entrée en vigueur du projet de loi C-15 a entraîné le report en 2010 du prochain examen quinquennal de la *Loi*.

## LE SYSTÈME ACTUEL

### A. Structure organisationnelle

En mars 2004, le projet de loi C-4 : Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique), a reçu la sanction royale et modifié la structure des rapports en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Le projet de loi C-4 a éliminé le poste de conseiller en éthique du système d'enregistrement des lobbyistes<sup>(10)</sup> et fait en sorte que le directeur des lobbyistes relève du Parlement par l'entremise du registraire général<sup>(11)</sup> plutôt que du conseiller en éthique. En vertu d'un décret daté du 6 février 2006, le Bureau du directeur des lobbyistes a été désigné comme ministère et le directeur des lobbyistes comme administrateur général pour l'application de la *Loi sur la gestion*

---

(8) On trouvera le texte du *Règlement modifiant le Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes* et de la *Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* sur le site Web du Bureau du directeur des lobbyistes d'Industrie Canada (<http://strategis.ic.gc.ca/lobby>).

(9) D'après le Bureau du directeur des lobbyistes, la réorganisation entraînée par le projet de loi C-4 (voir la section ci-dessous intitulée « Structure organisationnelle ») a aussi contribué au retard de l'entrée en vigueur du projet de loi C-15.

(10) En 1994, le Bureau du conseiller en éthique a été créé au sein d'Industrie Canada. Le conseiller en éthique était nommé par décret et tenu de présenter au ministre de l'Industrie un rapport annuel sur l'exercice de ses pouvoirs et fonctions à l'égard du *Code de déontologie des lobbyistes*. Le rapport au ministre était ensuite transmis au Parlement. À l'époque, le mandat du conseiller en éthique incluait aussi l'administration du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*.

(11) En vertu de la *Loi sur le ministère de l'Industrie*, le ministre de l'Industrie agissait à titre de registraire général pour ce qui est du système d'enregistrement des lobbyistes et désignait la personne qui devait faire office de directeur des lobbyistes.

*des finances publiques*. Le Bureau a en outre été transféré du portefeuille de l'Industrie à celui du Conseil du Trésor, son contrôle et sa supervision étant ainsi confiés au président du Conseil du Trésor. Le gouvernement a indiqué que cette transition accroîtra l'indépendance du Bureau du directeur des lobbyistes pendant que le gouvernement est à revoir et à renforcer la *Loi*<sup>(12)</sup>.

Le directeur des lobbyistes est responsable de l'administration des dispositions de la *Loi* concernant la divulgation et de la tenue à jour du registre public. Il émet des avis consultatifs et des bulletins d'interprétation au sujet de la *Loi*. Il a aussi la responsabilité d'élaborer le *Code de déontologie des lobbyistes* et d'en surveiller l'observation.

Le Bureau du directeur des lobbyistes est chargé de gérer les activités quotidiennes reliées au système d'enregistrement. Il examine tous les documents transmis pour s'assurer de leur exactitude et de leur clarté. Il supervise également les enquêtes sur les plaintes déposées en vertu du *Code de déontologie* et de la *Loi*, et donne au directeur les renseignements requis pour rendre une décision. Le Bureau fournit en outre des services aux lobbyistes qui doivent s'enregistrer et déclarer leurs activités, et répond aux demandes de renseignements du public sur celles-ci.

## **B. La Loi**

Comme il est indiqué ci-dessus, la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* ne s'applique qu'aux lobbyistes *rémunérés* qui communiquent pour le compte d'autrui avec des titulaires de charge publique fédérale<sup>(13)</sup>. Les titulaires d'une charge publique fédérale, selon la définition qu'en donne la *Loi*, sont presque toutes les personnes qui occupent un poste où elles ont été élues ou nommées au gouvernement fédéral, y compris les députés, les sénateurs et leurs

---

(12) Bureau du premier ministre, *Le Premier ministre présente le nouveau Cabinet et réaffirme les priorités du gouvernement*, communiqué, 6 février 2006 (<http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=684>).

(13) Le projet de loi C-15 a modifié la définition du lobbying, qui s'appliquait aux situations où une personne ou une organisation communiquait avec un titulaire de charge publique afin de tenter d'influencer les décisions du gouvernement. Le membre de phrase « afin de tenter d'influencer » avait toutefois donné lieu à des problèmes d'interprétation et, par conséquent, d'application de la *Loi*. Celle-ci précise maintenant que le lobbying désigne toute communication orale ou écrite faite, moyennant paiement, par le mandataire d'une personne ou d'une organisation au titulaire d'une charge publique portant sur l'élaboration de propositions législatives; le dépôt d'un projet de loi ou d'une résolution devant le Parlement, sa modification, son adoption ou son rejet; la prise ou la modification de règlements; l'élaboration ou la modification d'orientation ou de programmes fédéraux; et l'octroi de subventions et de contrats. L'exception concernant les communications faites en réponse à une demande provenant d'un titulaire d'une charge publique a été supprimée; par contre, il y a exemption de la divulgation pour les personnes dont les communications se limitent à des demandes de renseignements à des titulaires de charge publique.

employés<sup>(14)</sup>. Les lobbyistes assujettis à la *Loi* sont tenus de s'enregistrer et de divulguer certains renseignements<sup>(15)</sup>, qui sont mis à la disposition du public au moyen d'un système d'enregistrement sur Internet. Les enregistrements doivent être mis à jour ou renouvelés tous les six mois. Le paragraphe 11(1) de la *Loi* prévoit le dépôt d'un rapport annuel devant le Parlement sur l'administration de celle-ci.

La *Loi* mentionne trois types de lobbyistes :

1. Les personnes qui font du lobbying pour le compte de clients doivent s'enregistrer comme **lobbyistes-conseils**.
2. Les cadres dirigeants de personnes morales qui exercent des activités commerciales dans le but d'en tirer un avantage financier doivent s'enregistrer comme **lobbyistes salariés (personnes morales)**, si au moins un employé fait du lobbying et que l'ensemble des activités de lobbying de tous les employés constituerait une partie importante des fonctions d'un employé si ces activités étaient exercées par un seul employé (20 p. 100 ou plus).
3. Les cadres dirigeants d'organisations dont les objectifs sont sans but lucratif doivent s'enregistrer comme **lobbyistes salariés (organisations)**, si au moins un employé fait du lobbying et que l'ensemble des activités de lobbying de tous les employés constituerait une partie importante des fonctions d'un employé si ces activités étaient exercées par un seul employé (20 p. 100 ou plus).

La *Loi* prévoit des peines en cas d'infraction (p. ex. défaut de s'enregistrer) et de transmission de renseignements faux ou trompeurs. Elle prévoit également un délai de prescription de deux ans dans le cas des infractions se rapportant aux exigences d'enregistrement. Le directeur n'a aucun pouvoir d'enquête pour ce qui est des infractions à la *Loi*; lorsqu'un examen administratif de la Direction de l'enregistrement des lobbyistes indique qu'il pourrait y avoir eu infraction à la *Loi*, l'affaire est confiée à la GRC<sup>(16)</sup>. En outre, s'il a des

---

(14) Cette définition est beaucoup plus vaste que celle du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, laquelle englobe : les ministres et quiconque, autre qu'un fonctionnaire, travaille pour leur compte; les titulaires nommés par le gouverneur en conseil; les juges nommés par le gouvernement fédéral; les officiers de la GRC; et certaines autres personnes désignées.

(15) Les renseignements sont présentés de la manière prescrite par règlement; les formulaires et les règlements font partie intégrante de l'application de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Les renseignements incluent le nom du client ou de l'employeur, une description de l'entreprise ou de l'association, l'objet du lobbying, la technique de communication utilisée et, si le lobbyiste a déjà été titulaire de charge public, la ou les charges publiques détenues.

(16) Des examens administratifs sont entrepris à la suite de demandes ou de plaintes du grand public, des médias, des députés ou d'organisations, ou lorsque des représentants de la Direction de l'enregistrement des lobbyistes croient qu'il peut y avoir eu infraction à la *Loi* ou au *Code*. Un examen n'est pas une enquête officielle. Il consiste essentiellement à réunir et à passer en revue des éléments de preuve pour déterminer si une enquête officielle s'impose.



motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction criminelle dans le cadre de la *Loi*, le directeur doit en aviser un agent de la paix. Jusqu'à maintenant, aucune accusation n'a été portée pour infraction à la *Loi*, ce qui a amené certains observateurs à conclure qu'il est impossible, en raison de son libellé, de l'appliquer adéquatement.

### **C. Le Code de déontologie des lobbyistes**

Le Canada a été le premier pays à renforcer les règles de divulgation applicables aux lobbyistes en instaurant un code de conduite. L'article 10.6 de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* prévoit l'élaboration d'un code de déontologie obligatoire pour les lobbyistes et la présentation d'un rapport annuel au Parlement sur ce code. Après d'intensives consultations (auprès de tous les lobbyistes enregistrés, des parlementaires, des journalistes et des universitaires), un examen par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre et sa publication dans la *Gazette du Canada*, le *Code de déontologie des lobbyistes* (le *Code*) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1997.

Le *Code* établit les normes de conduite que doivent respecter tous les lobbyistes qui communiquent avec des titulaires de charge publique et il constitue une contrepartie aux obligations que les fonctionnaires fédéraux sont tenus de respecter dans leurs interactions avec le public et avec les lobbyistes. Le *Code* débute par un préambule qui en définit les objectifs et le contexte. Vient ensuite une série de principes, suivie de règles particulières. Les principes établissent les paramètres opérationnels du *Code* et définissent un cadre pour ce qui est des buts et des objectifs à atteindre, sans toutefois dicter des normes précises. Quant aux règles, elles précisent les exigences en matière de comportement à adopter dans certaines situations. Les obligations ou exigences particulières en vertu du *Code* peuvent être regroupées dans trois catégories : la transparence, la confidentialité et les conflits d'intérêts. Les lobbyistes ont la responsabilité d'observer le *Code*.

Le directeur des lobbyistes est chargé d'enquêter sur les éventuelles infractions au *Code*; selon la *Loi*, les enquêtes menées sont secrètes. S'il y a enquête officielle, toutefois, le directeur doit déposer devant le Parlement un rapport dans lequel il motive ses conclusions. La *Loi* ne prévoit aucune peine pour infraction au *Code*; elle ne précise pas non plus comment le Parlement doit réagir au signalement d'une infraction au *Code*. Aucun délai de prescription n'est établi pour les infractions au *Code*.

## QUESTIONS D'ACTUALITÉ

Les différents examens parlementaires du système d'enregistrement des lobbyistes font ressortir régulièrement certains thèmes. À plusieurs reprises, la discussion a porté sur l'exhaustivité du registre, la pertinence des exigences de divulgation, l'application et le respect de la *Loi* et du *Code*, et l'indépendance du directeur des lobbyistes<sup>(17)</sup>.

Récemment, dans le rapport du 1<sup>er</sup> février 2006 de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, le juge John Gomery a mis l'accent sur des questions touchant le non-respect des règles applicables au système de lobbying fédéral. Il a fait observer que même si le lobbying est une activité légitime qui peut jouer un rôle utile dans le processus politique, si les règles sont transgressées, des principes tels que la transparence et la responsabilité n'ont plus aucun sens. Le juge Gomery a constaté que des améliorations ont été apportées pour ce qui est de l'obligation de divulgation, mais que le gouvernement ne s'est pas acquitté adéquatement de son devoir d'imposer le respect des exigences du système d'enregistrement des lobbyistes<sup>(18)</sup>.

Par conséquent, la Commission Gomery a recommandé que le directeur des lobbyistes relève directement du Parlement, plutôt que d'un ministre, pour toute question concernant la mise en œuvre et l'exécution de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Elle a de plus recommandé que son Bureau soit doté de ressources suffisantes pour lui permettre de faire connaître et d'appliquer les dispositions de la *Loi* et pour veiller à ce que son propre personnel puisse mener des enquêtes et tenter des poursuites. La Commission a en outre suggéré que le délai de prescription pour mener des enquêtes et tenter des poursuites soit porté

---

(17) Comme il a été indiqué précédemment, même si le projet de loi C-4 (Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence) a conféré une plus grande indépendance au commissaire à l'éthique, le directeur des lobbyistes est demeuré sous la coupe d'un ministre du Cabinet (le ministre de l'Industrie). On a soutenu que le directeur, comme employé d'un ministère, pouvait être soumis à l'influence du gouvernement et ainsi ne pas être en mesure d'appliquer en toute justice et impartialité le *Code de déontologie des lobbyistes*, lequel renferme des règles qui restreignent les rapports des lobbyistes avec les ministres de la Couronne et d'autres fonctionnaires. Comme il a été signalé, le président du Conseil du Trésor est maintenant le ministre responsable du Bureau du directeur des lobbyistes, et le gouvernement a fait connaître son intention de régler la question de l'indépendance au moyen de modifications à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

(18) Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité : Recommandations*, 1<sup>er</sup> février 2006, chap. 9, p. 189 et 190.

de deux à cinq ans à partir du moment où le directeur des lobbyistes prend connaissance d'une infraction à la *Loi* (recommandation 15).

Le système d'enregistrement des lobbyistes a aussi retenu l'attention du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes durant la 38<sup>e</sup> législature. Selon son mandat, le Comité est notamment chargé de l'étude des questions touchant les rapports du directeur des lobbyistes, déposés conformément à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Le Comité a tenu plusieurs réunions avec le directeur des lobbyistes sur ses rapports annuels et sur les modifications à la *Loi* et au *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes*. Il a soulevé à propos du système d'enregistrement des lobbyistes plusieurs questions dont il souhaitait poursuivre l'étude, mais il n'a pu le faire en raison de la dissolution du Parlement en novembre 2005. Cependant, le 24 novembre 2005, juste avant la dissolution, le Comité a convenu de recommander au gouvernement de modifier la *Loi* de manière à ce que le directeur des lobbyistes cesse de relever d'Industrie Canada et se voie conférer les pouvoirs et l'indépendance d'un haut fonctionnaire du Parlement, comme le commissaire à l'éthique.

## CONCLUSION

Dans son rapport de 2001 sur la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes a conclu qu'il convient avant tout de considérer le système d'enregistrement des lobbyistes comme une activité « en devenir ». De même que notre façon de penser doit continuer d'évoluer sur des questions comme la transparence et l'accès au gouvernement, notre cadre législatif doit demeurer souple et modifiable, a-t-il dit. À en juger par les recommandations de la Commission, par les propositions du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, et par l'intention du gouvernement actuel de se pencher sur les questions soulevées à ce chapitre, il faut s'attendre à ce que le système d'enregistrement des lobbyistes fasse l'objet d'une étude durant la 39<sup>e</sup> législature.