emocracy Watch
émocratie en surveillance

Casier postal 821, station B, Ottawa K1P 5P9
Tél. : 613-241-5179 Fax : 613-241-4758
E-mail : info@democracywatch.ca Site Internet : http://democracywatch.ca

Mettre fin au lobbying secret et contraire à l'éthique en comblant les énormes lacunes de la *Loi sur le lobbying* et en garantissant son application effective

Mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes dans le cadre de son examen de la *Loi sur le lobbying*

(octobre 2026)

Table des matières

A. Résumé : des changements attendus depuis longtemps, souhaités par plus de 80 % des Canadiens, sont nécessaires pour combler les lacunes de la *Loi sur le lobbying* et en renforcer l'application et les sanctions afin que la *Loi sur le lobbying* et le *Code des lobbyistes* soient efficaces pour mettre fin au lobbying secret et contraire à l'éthique

B. Les 12 failles de la *Loi sur le lobbying* permettant un lobbying secret et comment les combler de manière efficace et efficiente

C. Les 4 failles du *Code de déontologie des lobbyistes* en matière de lobbying contraire à l'éthique et comment les combler en intégrant le *Code* à la *Loi*

D. Les 10 failles du système d'application de la loi et comment garantir une application indépendante, rapide, transparente, efficace et responsable

E. Autres modifications nécessaires pour prévenir, interdire et sanctionner les conflits d'intérêts et pour garantir une bonne gouvernance démocratique

REMARQUE : Démocratie sous surveillance dépose ce mémoire auprès du Comité dans le prolongement du témoignage de Duff Conacher, cofondateur de Démocratie sous surveillance, le 8 juin 2026 et après examen des propos de l'ensemble des témoins entendus du 9 mars au 26 octobre 2026 et des témoignages de la commissaire au lobbying les 9 mars, 7 mai et 26 octobre 2026. Vous trouverez de plus amples détails sur les points soulevés ici dans la thèse de doctorat de M. Conacher, en particulier aux chapitres 4, 5 et 7 [EN ANGLAIS].

A. Résumé : des changements attendus depuis longtemps, souhaités par plus de 80 % des Canadiens, sont nécessaires pour combler les lacunes de la Loi sur le lobbying et renforcer l'application de la loi ainsi que les sanctions, afin que la *Loi sur le lobbying* et *le Code de déontologie des lobbyistes* soient efficaces pour mettre fin au lobbying secret et contraire à l'éthique

La *Loi sur le lobbying* devrait s'intituler « Loi sur le lobbying partiel », car elle regorge de failles qui permettent des activités de lobbying secrètes, non enregistrées et non divulguées (c'est-à-dire concernant les décisions des fonctionnaires). Conjugué à une application négligente de la loi par la commissaire au lobbying et par la GRC, qui, ensemble, ont laissé passer 99,9 % des infractions depuis 2018 (et 85 % des infractions avant 2018), il est en substance légal de ne pas déclarer ses activités de lobbying dans les délais impartis et de manière exacte.

La *Loi* autorise également un lobbying secret et contraire à l'éthique, car ses lacunes permettent le lobbying non déclaré, et les lobbyistes non enregistrés ne sont pas tenus de se conformer aux règles déontologiques du *Code de déontologie des lobbyistes*. Pire encore, les principales règles déontologiques du *Code* ont été vidées de leur substance par la commissaire et le Comité de l'éthique en 2023. En raison des lacunes de la *Loi* et du *Code*, il n'y a absolument rien d'illégal à accorder secrètement des faveurs importantes aux dirigeants de partis politiques, aux partis et aux responsables politiques (comme la collecte de fonds et la campagne électorale en leur faveur) et à faire pression sur eux pour obtenir des faveurs dans le même temps ou dans un délai d'un à deux ans (y compris en les sollicitant secrètement).

En d'autres termes, la *Loi* et le *Code,* pris ensemble, légalisent en substance la corruption secrète, puisqu'ils permettent aux lobbyistes de solliciter secrètement des faveurs auprès d'hommes politiques en échange de faveurs secrètes accordées à ces derniers.

Selon une enquête nationale [EN ANGLAIS] menée en janvier 2025, plus de 80 % des électeurs du Canada, dans chaque région et chaque province, souhaitent que toutes les activités de lobbying soient rendues publiques, ne veulent pas que les lobbyistes offrent des cadeaux ou rendent des services aux responsables politiques et aux fonctionnaires, ne souhaitent pas que les lobbyistes soient autorisés à faire pression sur des responsables politiques un à deux ans après avoir recueilli des fonds ou fait campagne pour eux et ne souhaitent pas que des dérogations secrètes soient accordées aux lobbyistes leur permettant de faire pression sur des responsables politiques et des fonctionnaires après que ces mêmes lobbyistes aient offert des cadeaux, recueilli des fonds ou fait campagne pour eux.

Les mêmes questions ont été posées dans le cadre d'un sondage national [EN ANGLAIS] réalisé fin septembre 2026, et là encore, plus de 80 % des électeurs de toutes les régions et provinces du Canada s'opposent aux échanges de faveurs entre lobbyistes et politiciens ainsi qu'aux dérogations secrètes qui permettent ces échanges de faveurs et souhaitent que toutes les activités de lobbying soient rendues publiques.

La Cour suprême du Canada (dans plusieurs arrêts) et divers autres tribunaux canadiens ont systématiquement conclu depuis des décennies que l'intégrité, l'égalité des chances en matière d'influence et la transparence des processus gouvernementaux et politiques doivent toujours être strictement et fermement protégées afin de garantir une bonne gouvernance démocratique et de permettre au Canada d'être une démocratie. Cliquez ici pour consulter une page Web qui résume ces arrêts (choisissez « Français » dans le menu déroulant pour consulter la version française).

De plus, la *Loi sur le lobbying* et *le Code de déontologie des lobbyistes* ne répondent pas aux normes de bonnes pratiques de l'OCDE, sont moins stricts que les lois en vigueur dans certaines provinces et sont moins stricts que la loi fédérale américaine et les lois de la plupart des États américains.

Comme nous le verrons plus en détail dans la partie II, toutes les failles permettant un lobbying secret peuvent être comblées par de simples modifications législatives. Nous verrons également à la partie III que la même solution permettrait de combler les failles permettant un lobbying contraire à l'éthique. Enfin, nous expliquerons à la partie IV que le même moyen permettrait d'appliquer la loi de manière indépendante, rapide, transparente, efficace et responsable.

Les arguments et propositions présentés au Comité de l'éthique par la commissaire au lobbying ainsi que par certains lobbyistes et groupes de pression, visant à maintenir dans la *Loi* et dans le *Code* des failles permettant un lobbying secret et contraire à l'éthique, ne s'appuient sur aucune donnée; ils bafouent le droit constitutionnel du public à savoir qui mène des activités de lobbying; ils vont à l'encontre de la volonté de plus de 80 % des électeurs et de ce que la Cour suprême a jugé nécessaire pour assurer une bonne gouvernance démocratique; et ils sont contraires aux normes internationales en matière de bonnes pratiques. Par exemple, Démocratie sous surveillance est une organisation à but non lucratif disposant d'un personnel et de ressources très limités et elle n'a eu aucun problème à enregistrer ses communications de lobbying en vertu de la *Loi* (ce qui ne prend qu'environ 15 minutes de la part d'un membre du personnel) et à mettre à jour son enregistrement (ce qui ne prend au maximum que 15 minutes tous les quelques mois).

Les seules exemptions justifiables à l'obligation d'enregistrer et de divulguer les communications de lobbying qui devraient être autorisées en vertu de la *Loi* concernent :

(i) une conversation informelle entre un électeur et son élu au sujet de ses préoccupations générales, qui n'implique aucune demande de faveur particulière ou de traitement préférentiel;
(ii) la signature par un électeur d'une pétition de masse ou d'une campagne de lettres lancée par un particulier, une entreprise ou une organisation (même si la campagne elle-même devrait être enregistrée);
(iii) le fait de remplir des demandes d'autorisations, de financement public, ce genre de chose, lorsqu'aucune autre communication (autre que des demandes de renseignements) relative au processus décisionnel concernant l'autorisation ou le financement n'a lieu;
(iv) les exemptions actuelles prévues dans la *Loi* pour les demandes de renseignements ainsi que pour les communications qui sont enregistrées ou documentées et divulguées dans d'autres registres facilement accessibles au public.

Toute autre forme de lobbying peut et doit être soumise à une obligation d'enregistrement et de divulgation, qu'elle soit exercée à titre gracieux par des bénévoles ou contre rémunération ou compensation.

Si des failles secrètes et contraires à l'éthique subsistent, les scandales passés montrent clairement qu'elles seront exploitées pour exercer une influence secrète, antidémocratique et contraire à l'éthique sur les décisions des responsables politiques et des fonctionnaires, en particulier par d'anciens responsables politiques et fonctionnaires qui disposent d'un accès privilégié et entretiennent des relations avec les responsables politiques et fonctionnaires actuels, ainsi que par des personnes ayant rendu service à des dirigeants de partis politiques, à des partis ou à des responsables politiques, lorsqu'elles mènent des activités de lobbying pour le compte d'entreprises, d'organisations ou de clients.

Si un éventuel rapport, qu'il s'agisse du rapport consensuel du Comité de l'éthique, d'un rapport majoritaire ou de rapports dissidents, devait soutenir la *Loi* et le *Code* dans leur forme actuelle et se garderait de recommander de combler toutes les failles permettant un lobbying secret et contraire à l'éthique, ni d'exiger une application effective par la commissaire et la GRC, alors quiconque au sein du Comité qui soutiendrait ce rapport affirmerait en substance qu'il soutient le lobbying secret et contraire à l'éthique. Le lobbying secret et contraire à l'éthique, comme le montrent clairement de nombreux scandales passés ayant secoué le Canada, corrompt les processus décisionnels politiques et gouvernementaux fédéraux d'une manière qui conduit au gaspillage de l'argent public, à des abus de pouvoir et à la protection d'intérêts privés – principalement ceux des grandes entreprises –, ainsi qu'à des violations de l'intérêt public qui nuisent à la population, à l'environnement, aux travailleurs, aux consommateurs, aux régions et aux familles partout au Canada.

En conséquence, les députés membres du Comité de l'éthique ont un choix simple à faire : recommander toutes les modifications nécessaires pour mettre fin au lobbying secret et contraire à l'éthique, comme le souhaitent plus de 80 % des Canadiens et comme l'ont jugé nécessaire les arrêts de la Cour suprême pour garantir une bonne gouvernance démocratique; ou bien indiquer clairement qu'ils se moquent de ce que souhaitent plus de 80 % des électeurs et des normes de bonne gouvernance démocratique établies par la Cour suprême et les organisations internationales et qu'ils soutiennent l'idée d'un lobbying secret et contraire à l'éthique qui, comme le montrent toutes les preuves passées, a un effet corrupteur sur les processus décisionnels politiques et gouvernementaux fédéraux et porte préjudice aux Canadiens et au pays.

Si le Comité parvient à des conclusions fondées sur des faits et sur le mérite et qui reflètent à la fois la volonté de plus de 80 % des Canadiens, ce que la Cour suprême du Canada a jugé constitutionnellement nécessaire et ce que prévoient les normes internationales en matière de bonnes pratiques, il recommandera dans son rapport que tous les partis s'unissent pour adopter un projet de loi apportant l'ensemble de ces modifications afin de combler les nombreuses lacunes de la *Loi* et du *Code* et de rendre le système d'application de la loi indépendant, rapide, transparent, efficace et responsable.

Si seuls les députés de l'opposition soutiennent tous ces changements, ils devraient, au lieu de laisser le gouvernement se traîner les pieds et éviter de procéder aux modifications, parrainer et déposer conjointement un projet de loi d'initiative parlementaire apportant tous ces changements afin de contraindre les députés du parti au pouvoir à se prononcer par un vote.

L'inaction persistante du gouvernement et du Parlement, qui dure depuis plus de 15 ans (depuis la dernière modification de la *Loi sur le lobbying* en 2010), a permis de fermer les yeux sur les failles bien connues et de ne pas appliquer la *Loi* et le *Code de conduite des lobbyistes*, ce qui favorise un lobbying secret et contraire à l'éthique qui sévit sans contrôle. Le gouvernement de l'époque n'a adopté aucune des modifications préconisées dans le rapport unanime du Comité de l'éthique publié en 2012, et les gouvernements qui lui ont succédé se sont montrés tout aussi négligents. Le Parlement a omis, en 2017 et en 2022, de procéder aux révisions quinquennales de la *Loi* prévues par celle-ci. De leur côté, les partis de l'opposition n'ont pas réussi, pendant les gouvernements minoritaires de 2019 à 2025, à unir leurs forces pour présenter et faire adopter un projet de loi d'initiative parlementaire visant à modifier la *Loi* et le *Code*.

En d'autres termes, tous les partis politiques fédéraux se sont entendus, en réalité depuis l'entrée en vigueur de la *Loi* en 1989, pour laisser subsister des failles permettant un lobbying secret et contraire à l'éthique, afin que leurs relations et leurs échanges de faveurs avec leurs lobbyistes privilégiés restent cachés du public.

Compte tenu de tout ce qui précède, il serait clairement négligent, antidémocratique et contraire à l'éthique que le Comité ne recommande pas fermement les modifications nécessaires pour faire de la *Loi* et du *Code* une législation qui prévienne, interdise et sanctionne réellement le lobbying secret et contraire à l'éthique; que le gouvernement ne présente pas de projet de loi apportant toutes ces modifications; et que les partis de l'opposition ne s'unissent pas pour présenter leur propre projet de loi apportant ces modifications si le gouvernement ne prend pas les mesures qui s'imposent.

B. Les 12 failles de la *Loi sur le lobbying* permettant un lobbying secret et comment les combler de manière efficace et efficiente

L'article 5 de la *Loi sur le lobbying* impose l'obligation d'enregistrement à tout consultant chargé contre rémunération par une entité quelconque de communiquer avec un titulaire de charge publique au sujet de ses décisions concernant l'élaboration, le développement ou la modification de propositions législatives, de projets de loi, de résolutions, de règlements, de politiques ou de programmes fédéraux; et l'octroi de subventions, de contributions ou d'autres avantages financiers fédéraux. Doivent aussi être enregistrée, mais uniquement pour les consultants-lobbyistes, l'attribution d'un contrat du gouvernement fédéral et l'organisation de réunions permettant à d'autres de faire du lobbying. Le lobbying qui consiste uniquement à appeler le public à contacter un titulaire de charge publique (ce que l'on appelle les « appels à la base ») doit également faire l'objet d'un enregistrement et d'une divulgation (alinéas 5(2)j) et 7(3)k)).

L'obligation d'enregistrer et de divulguer les activités de lobbying s'applique sauf si la communication a lieu dans le cadre d'un forum ouvert dont les débats sont enregistrés publiquement et où l'identité de tous les participants ainsi que les détails des discussions sont rendus publics, comme c'est le cas lors d'un témoignage devant un comité parlementaire ou de consultations publiques.

Les exigences légales en matière d'enregistrement en tant que lobbyiste pour ce type de communications s'appliquent également (article 7) à ce que l'on appelle les lobbyistes « internes », notamment :

- toute personne rémunérée en tant qu'employé d'un organisme de quelque nature que ce soit (à l'exception des sociétés d'État, des sociétés ministérielles ou des organismes à gouvernance partagée) qui consacre une partie significative de son temps de travail au lobbying;

- tout dirigeant d'une organisation qui consacre une partie de son temps à des activités de lobbying;
- tout administrateur siégeant au conseil d'administration d'une entreprise ou d'une organisation qui perçoit une rémunération supérieure au remboursement de ses frais et qui exerce des activités de lobbying;
- le dirigeant d'une entreprise ou d'une organisation dont les salariés consacrent collectivement plus de 20 % de leur temps de travail total à des activités de lobbying (article 10.3, ainsi que les paragraphes 2(1) « organisation » et « titulaire d'une charge publique », 4(2), 5(1), 5(6), 7(1) et 7(6)).

Étant donné qu'il s'agit de communications intergouvernementales, par opposition au lobbying tel qu'il est généralement défini, la *Loi* (paragraphe 4(1)) n'exige ni l'enregistrement ni la divulgation des communications émanant des membres d'une assemblée législative provinciale, d'un conseil municipal, d'un conseil de bande au sens de la *Loi sur les Indiens* ou d'un gouvernement autochtone, ou de leur personnel; ni de celles émanant des employés des administrations provinciales et municipales, des conseils de bande ou des gouvernements autochtones; ni de celles émanant des représentants diplomatiques de gouvernements étrangers, d'agences des Nations Unies ou d'autres organisations internationales reconnues par le Parlement.

La définition de « titulaire d'une charge publique » figurant au paragraphe 2(1) de la *Loi sur le lobbying* est assez exhaustive, puisqu'elle englobe tous les députés et sénateurs fédéraux, leur personnel, les ministres, leur personnel et que les personnes qu'ils nomment, ainsi que tous les fonctionnaires. De même, le Commissariat au lobbying a conclu que la définition de « titulaire d'une charge publique » englobe les employés des bureaux de recherche des groupes parlementaires des partis officiellement reconnus à la Chambre des communes. En effet, le personnel de ces bureaux travaille pour un parti tel que le Parlement les définit et les reconnaît (seuls les partis comptant au moins 12 députés sont reconnus et reçoivent du financement pour un bureau de recherche).

Cependant, comme nous le disions à la partie I, ces règles générales et globales de la *Loi sur le lobbying* contiennent une douzaine de failles qui permettent le lobbying secret, et ces failles, ainsi que d'autres présentes dans le *Code de déontologie des lobbyistes* fédéral, permettent également un lobbying contraire à l'éthique. En raison des failles de la *Loi* relatives au lobbying secret, aucune des activités de lobbying importantes énumérées ci-dessous n'a besoin d'être enregistrée ou divulguée.

REMARQUE : La véritable solution pour mettre fin au lobbying secret consiste à inverser le système et, au lieu d'exiger des lobbyistes qu'ils enregistrent leurs activités de lobbying, à exiger des responsables politiques, de leur personnel, des personnes nommées et des employés du gouvernement, ainsi que des responsables des partis politiques, qu'ils consignent dans un registre en ligne consultable l'identité de toute personne qui communique avec eux de quelque manière que ce soit au sujet d'un processus décisionnel auquel ils prennent part, y compris tous les détails relatifs à cette communication.

La *Loi sur le lobbying*, ainsi que l'ensemble du système d'enregistrement, aurait dû être conçue ainsi dès le départ, ce qui aurait : (i) constitué le moyen le plus efficace et le plus performant d'enregistrer et de divulguer les communications de lobbying; (ii) fait peser la charge de l'enregistrement sur les responsables politiques et les fonctionnaires, qui disposent de collaborateurs et de ressources pour documenter leurs interactions avec les personnes cherchant à influencer leurs décisions et qui consignent déjà régulièrement ces interactions et ont l'obligation générale de les documenter en vertu des exigences de la *Loi sur l'accès à l'information*, ainsi qu'une obligation légale générale de préserver la confiance du public. Si cela avait été fait, les 40 dernières années de débats sur la définition d'un lobbyiste et d'une communication de lobbying auraient pu être évitées, et beaucoup de temps et de ressources auraient été économisés.

Si ce changement est enfin mis en œuvre, la seule exception devrait concerner le cas où un responsable public recevrait un courriel d'un électeur (qui n'est pas un ancien titulaire de charge publique) s'inscrivant dans le cadre d'une campagne de diffusion massive de courriels, de pétitions ou de lettres menée par un particulier, une entreprise ou une organisation; dans ce cas, le responsable politique, le membre de son équipe, la personne nommée ou salariée ou le responsable de parti ne consignerait dans le registre que la campagne menée par le particulier, l'entreprise ou l'organisation (en précisant notamment le nombre de lettres ou de pétitions reçues, les changements réclamés, etc.).

Si le Comité ne recommande pas de modifier la *Loi* et le système d'enregistrement des activités de lobbying de cette manière fondamentale, alors même qu'il s'agirait du moyen le plus efficace, le plus complet et le plus efficient d'enregistrer et de divulguer l'ensemble des communications et activités de lobbying, il devra alors recommander de combler toutes les lacunes énumérées ci-dessous; sinon, il montrera clairement qu'il est favorable à un lobbying secret et contraire à l'éthique, qui a un effet corrupteur sur les processus décisionnels politiques et les gouvernementaux fédéraux.

Les seules exemptions justifiables à l'obligation d'enregistrer et de divulguer les communications de lobbying qui devraient être autorisées en vertu de la *Loi* concernent :

(i) une conversation informelle entre un électeur et son élu au sujet de préoccupations d'ordre général, n'impliquant aucune demande de faveur particulière ni de traitement préférentiel;
(ii) la signature par un électeur d'une pétition de masse ou d'une campagne de lettres lancée par un particulier, une entreprise ou une organisation (même si la campagne elle-même devrait être enregistrée;
(iii) le fait de remplir des demandes d'autorisations ou de financement public, ce genre de chose, lorsqu'aucune autre communication (autre que des

demandes de renseignements) relative au processus décisionnel concernant l'autorisation ou le financement n'a lieu;

(iv) les exemptions prévues actuellement par la *Loi* concernant les demandes de renseignements, ainsi que les communications qui sont enregistrées ou consignées et divulguées dans d'autres documents facilement accessibles au public.

Les exposés et mémoires présentés au Comité de l'éthique par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, l'Institut des relations gouvernementales du Canada, Imagine Canada, l'Ontario Nonprofit Network, l'Association des affaires publiques du Canada, Universités Canada, ainsi que par des avocats du cabinet Gowlings (Jacques Shore et al.), Joe Jordan et Scott Thurlow (rendez-vous sur le site Web du Comité pour les consulter) réclamaient des exemptions plus étendues à l'obligation d'enregistrer et de divulguer les communications de lobbying. Aucun de ces exposés et mémoires n'apportait de preuves à l'appui de leurs affirmations; ils niaient au contraire le droit constitutionnel du public de savoir qui exerce des activités de lobbying et allaient à l'encontre de ce que souhaitent plus de 80 % des électeurs et de ce que la Cour suprême a jugé nécessaire pour assurer une bonne gouvernance démocratique. La présentation de Scott Thurlow, le 8 juin 2026, en particulier, regorgeait d'allégations hypothétiques, d'anecdotes non étayées par des preuves concrètes, de commentaires et de déclarations amateurs révélant une méconnaissance des faits fondamentaux des règles et de l'application de la *Loi* et du *Code*, ainsi que du droit et des pratiques exemplaires en matière d'application de la loi en général; son témoignage et le mémoire du cabinet Thurlow Law devraient être entièrement écartés par le Comité.

Dans son premier mémoire au Comité de l'éthique, la commissaire Bélanger s'est contentée de recommander de combler la moitié des 12 failles permettant le lobbying secret énumérées ci-dessous (et aucune des failles liées au lobbying contraire à l'éthique) et d'apporter seulement 2 des 10 modifications nécessaires en matière d'application de la loi.

Dans le mémoire de la commissaire Bélanger, les recommandations n° 1 à 3, 5 à 13 et 15 permettraient de combler les failles autorisant le lobbying secret (et de remédier, dans une certaine mesure, aux failles résumées ci-dessous aux points n° 4 et 7 à 9). Cependant, la commissaire ne mentionne même pas les principales lacunes en matière de lobbying secret et recommande encore moins de les combler; de plus, sa recommandation n° 4 ouvrirait en réalité une nouvelle brèche permettant le lobbying secret.

Voici les failles de la *Loi sur le lobbying* qui permettent un lobbying secret important et corrompent les processus décisionnels politiques et gouvernementaux fédéraux, ainsi que la manière de les combler de manière efficace et efficiente :

1. Comme nous le disions précédemment, **une personne n'est tenue de s'enregistrer en tant que lobbyiste que si elle est rémunérée pour ses activités de lobbying**. Cette faille permet à un lobbyiste de convenir avec un client d'être rémunéré pour des conseils stratégiques, tout en menant gratuitement des activités de lobbying pour le compte de ce client, sans être enregistré. Cette faille permet également à des cadres retraités d'entreprises, de syndicats et d'autres organisations, qui peuvent entretenir des relations étroites et de qualité avec des responsables gouvernementaux ou d'autres titulaires de charge publique et qui peuvent encore percevoir une pension ou d'autres prestations de retraite de la part de leur ancien employeur, de mener des activités de lobbying pour le compte de leur ancien employeur sans s'enregistrer.

   La commissaire Bélanger a déclaré à plusieurs reprises au Comité de l'éthique qu'il s'agissait de la plus grande faille de la *Loi*, que cette « exigence […] devrait être modifiée » (6 octobre 2025, p. 13 un peu avant et un peu après la marque 1220) et qu'il s'agit d'un « élément sur lequel il faudrait se pencher » (9 mars, p. 5, un peu au-dessus de la marque 1600, ainsi qu'aux pages 6-7 et 13-14). Cependant, pour une raison inconnue, la commissaire Bélanger n'a pas recommandé de combler cette lacune majeure dans son mémoire.

   Toute personne exerçant des activités de lobbying, qu'elle soit rémunérée ou non, devrait être tenue de s'enregistrer et de divulguer ses activités de lobbying dans le registre public en ligne.

2. **Le lobbying exercé par toute personne ou entité auprès d'un organisme chargé d'appliquer une loi** à laquelle elle est assujettie n'est pas soumis à l'obligation de divulgation (alinéa 4(2)b) de la *Loi*). C'est ce qui permet par exemple aux entreprises de mener des activités de lobbying secrètes concernant les inspections, les audits et autres mesures d'application de la loi prises par les organismes de réglementation, ce qui constitue un domaine majeur du lobbying des entreprises.

   Toute personne ou entité exerçant des activités de lobbying concernant l'application d'une loi, d'un règlement ou autre devrait être tenue de s'enregistrer et de divulguer ses activités de lobbying dans le registre public en ligne.

3. **Le lobbying en faveur d'un crédit d'impôt n'est pas soumis à l'obligation de divulgation.** Bien que les crédits d'impôt constituent un avantage financier, le commissaire au lobbying a décidé en 2009 de ne pas les considérer comme tels; par conséquent, un autre domaine de lobbying, dans lequel s'engagent principalement les entreprises, reste caché au regard du public.

   Toute personne ou entité exerçant des activités de lobbying concernant un crédit d'impôt devrait être tenue de s'enregistrer et de divulguer ses activités de lobbying dans le registre public en ligne.

4. **Le lobbying en faveur d'un marché public fédéral mené par les dirigeants ou les employés d'une entreprise ou d'une organisation n'a pas à être divulgué** (ce n'est que si l'entreprise ou l'organisation engage un lobbyiste-conseil sous contrat que ce dernier est tenu de s'enregistrer et de divulguer ses activités de lobbying (sous-alinéa 5(1)a)(vi) et alinéa 7(1)a)).

   Toute personne ou entité exerçant des activités de lobbying concernant un marché public devrait être tenue de s'enregistrer et de divulguer ses activités de lobbying dans le registre public en ligne.

5. **Le lobbying auprès des responsables de partis politiques n'est pas soumis à l'obligation de divulgation,** car ces derniers ne relèvent pas de la définition de « titulaire d'une charge publique ». Il s'agit d'un point particulièrement important, car ces responsables de partis sont en contact régulier avec les hauts responsables politiques et le personnel de chaque parti, et peuvent donc facilement et régulièrement transmettre les communications qu'ils ont reçues de la part des lobbyistes.

   Toute personne physique ou morale exerçant des activités de lobbying auprès de responsables de partis politiques devrait être tenue de s'enregistrer et de divulguer ses activités de lobbying dans le registre public en ligne.

6. **Seuls les lobbyistes-conseils sont tenus de déclarer le temps consacré à l'organisation de réunions pour le compte d'autrui** en vue d'exercer une influence sur un titulaire de charge publique (alinéa 5(1)b)). Les employés d'entreprises et d'autres organisations peuvent ainsi organiser en secret des réunions avec des responsables politiques, des collaborateurs politiques et des fonctionnaires (y compris avec des titulaires de charge publique avec qui ils ont travaillé par le passé) pour le compte d'autres personnes au sein de l'entreprise ou de l'organisation.

Toute personne consacrant du temps au sein d'une entreprise, d'un syndicat, d'une organisation ou de toute autre entité à l'organisation de réunions avec des titulaires de charge publique devrait être tenue de s'enregistrer et de divulguer ses activités de lobbying dans le registre public en ligne.

7. **Un salarié qui exerce des activités de lobbying pour le compte d'une entreprise n'est pas tenu de s'enregistrer registre des lobbyistes s'il consacre moins de 8 heures de son temps de travail à ces activités au cours d'une période de 4 semaines** (ce qui comprend le temps consacré à la recherche et à la préparation du lobbying, mais pas le temps consacré à l'organisation de réunions avec des titulaires de fonctions officielles (alinéa 7(1)b)). Cette disposition est connue sous le nom de « temps significatif consacré à ces activités », selon l'interprétation qu'en a faite la commissaire Bélanger; celle-ci a établi qu'un « temps significatif » correspond à au moins 8 heures.

   L'entreprise est tenue de s'enregistrer si le temps total consacré au lobbying par l'ensemble de ses salariés et dirigeants totaliserait 8 heures de temps de travail (sur une période de 4 semaines) s'ils ne formaient qu'un seul et même salarié.

   Par exemple, si une entreprise comptait 4 salariés qui consacraient chacun 2,1 heures de leur temps de travail au lobbying, cela ferait 4 × 2,1 = 8,4 heures; l'entreprise serait donc tenue de s'enregistrer. Toutefois, la seule personne devant figurer dans le registre serait le dirigeant, car aucun des 4 salariés n'a consacré plus de 8 heures de son temps de travail au lobbying.

   En conséquence, aucune information clé concernant l'ampleur et la nature des activités de lobbying de l'entreprise n'est divulguée, et il est impossible de recenser les conflits d'intérêts avec des responsables politiques ou des titulaires de charge publique qui pourraient résulter de relations qu'ils entretiendraient avec l'un des salariés ayant exercé des activités de lobbying pour le compte de l'entreprise.

   En revanche, si le temps total consacré au lobbying sur une période de 4 semaines par l'ensemble des salariés d'organisations citoyennes, comme les syndicats et les associations à but non lucratif, dépasse le seuil de 8 heures, tous les salariés ayant exercé une activité de lobbying doivent alors être identifiés dans le registre (alinéa 7(3)f)). En d'autres termes, on exige une transparence bien plus grande concernant les activités de lobbying menées par des groupes de citoyens souvent à court de moyens financiers que celles menées par les entreprises les plus grandes et les plus riches du Canada.

Il est très important que le Comité prenne note du fait qu'un procureur de la Couronne fédérale a déclaré à la GRC, quelque temps après janvier 2018, que cette disposition clé de la *Loi* relative à l'enregistrement des activités de lobbying, qui porte sur le « temps significatif consacré à ces fonctions », est inapplicable et qu'aucun lobbyiste ne sera donc jamais poursuivi pour avoir enfreint cette disposition (cliquez ici pour consulter un site Web qui cette information [cliquez sur « Français » pour obtenir la version française]). Cet élément soulève bien sûr des questions essentielles : la GRC a-t-elle communiqué cette information à la commissaire Bélanger et au Cabinet fédéral? Si oui, quand l'a-t-elle fait et comment ont-ils réagi à cette information?

Toute personne qui consacre du temps à des activités de lobbying pour le compte d'une entreprise, d'un syndicat, d'une organisation ou de toute autre entité devrait être tenue de s'enregistrer et de divulguer ses activités de lobbying dans le registre public en ligne.

8. **Tous les détails relatifs au lobbying et toutes les communications ne doivent pas nécessairement être divulgués dans le registre.** Les lobbyistes sont uniquement tenus de divulguer chaque mois dans le registre les communications avec des « titulaires de charge publique désignés » qui sont orales, préétablies et (à une exception près pour les communications concernant des avantages financiers) initiées par le lobbyiste (paragraphes 5(3) à 5(4.3), et 7(4) à 7(4.4) de la *Loi* et articles 6, 7, 9 et 10 du *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes* [DORS/2008-116)]). Cela signifie que la quasi-totalité des communications initiées par un titulaire d'une charge publique n'ont pas à être rendues publiques (articles 6 et 9 du *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes*).

   Encore une fois, dans le cas d'une entreprise, d'une association professionnelle, d'un syndicat ou de tout autre type d'organisation, seul le dirigeant s'enregistre et figure dans ces registres mensuels des communications, même si ce dirigeant ne participe pas à la communication (7(4) à 7(4.4) de la *Loi* et articles 9 et 10 du *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes*).

   De plus, le Règlement n'exige pas la divulgation des détails des communications, ce qui rend difficile d'en déterminer précisément l'objet.

   Par ailleurs, la commissaire au lobbying continue hélas de ne pas exiger des lobbyistes qu'ils fournissent, dans leur enregistrement global d'activité de lobbying, des détails sur le projet de loi, le règlement, la politique, le programme de dépenses, etc. sur lesquels porte leur lobbying (alors que les alinéas 5(2)h) et 7(2)i) de la *Loi* l'exigent). Les lobbyistes ne sont pas non plus tenus de divulguer

les modifications qu'ils cherchent à obtenir concernant un projet de loi, un règlement, une politique, etc.

9. **Tous les détails concernant l'ensemble des activités de lobbying, ainsi que toutes les communications de lobbying, pour chaque initiative de lobbying enregistrée, devraient être soumis à une obligation d'enregistrement et de divulgation dans le registre public en ligne, afin qu'il soit facile de déterminer exactement qui est impliqué dans chaque activité et communication de lobbying, ainsi que l'objet précis de chaque initiative et communication de lobbying, y compris une liste récapitulative des modifications que l'initiative de lobbying vise à apporter à tout projet de loi, règlement, politique, programme de dépenses, etc. De plus, le commissaire au lobbying doit être tenu de faire respecter ces obligations de divulgation et d'inclure dans son rapport annuel une section décrivant la manière dont elles sont mises en œuvre.**

10. **Il est impossible de déterminer les sommes consacrées au lobbying par les groupes de citoyens par rapport à celui des grandes entreprises**, car, contrairement aux obligations imposant la divulgation des dépenses de tiers (particuliers et groupes d'intérêt) en matière de publicité et d'autres activités pendant les périodes préélectorales et électorales au niveau fédéral, et contrairement à ce qui se passe aux États-Unis au niveau fédéral et dans la plupart des États (notamment dans 19 d'entre eux) [EN ANGLAIS], les lobbyistes ne sont pas tenus de divulguer les montants qu'ils dépensent, y compris les honoraires versés aux lobbyistes-conseils, pour faire pression en faveur ou contre une modification donnée du processus décisionnel gouvernemental.

    Chaque particulier, entreprise, syndicat, organisation ou autre entité devrait être tenu de divulguer dans le registre public en ligne le montant dépensé pour chacune de ses activités de lobbying enregistrées.

    De même, les consultants en lobbying ne sont pas tenus de divulguer le montant des honoraires qu'ils perçoivent pour leurs activités de lobbying, pas plus que les entreprises et autres entités ne sont tenues de divulguer la rémunération versée à leurs employés chargés du lobbying; le public ne peut donc pas connaître l'importance que les lobbyistes revêtent aux yeux de leurs clients, en particulier ceux qui sont d'anciens ministres, de hauts fonctionnaires ou de membres de leur personnel.

    Chaque lobbyiste-conseil devrait être tenu de divulguer dans le registre public en ligne le montant de sa rémunération, et chaque entreprise et autre entité devrait être tenue de divulguer le montant total versé à ses employés pour chacune de ses activités de lobbying enregistrées.

11. **Les lobbyistes ne sont pas tenus de divulguer s'ils recueillent des fonds ou mènent des campagnes pour le compte** de personnalités politiques, de partis politiques, de candidats à une nomination, de candidats à une élection ou de candidats à la direction d'un parti, ni s'ils leur apportent une aide d'une autre nature ou leur rendent des services susceptibles d'entraîner un conflit d'intérêts et un sentiment d'obligation de rendre la pareille.

    La *Loi électorale du Canada* et la *Loi sur le lobbying* devraient être modifiées afin d'exiger la divulgation, dans un registre public en ligne, de l'identité de toute personne qui recueille des fonds, mène une campagne ou organise des activités pour le compte d'un parti, d'un candidat à une nomination, d'un candidat à une élection, d'une personnalité politique ou d'un membre du personnel politique, ou qui leur rend toute autre faveur, ainsi que la divulgation des détails relatifs à la collecte de fonds, à la campagne et/ou à toute autre faveur.

12. **En raison des failles susmentionnées, les responsables politiques, leur personnel et les hauts fonctionnaires peuvent quitter leur poste et se lancer immédiatement dans le lobbying.** La *Loi sur le lobbying* prévoit une interdiction de cinq ans d'exercer en tant que lobbyiste enregistré, mais pas d'exercer des activités de lobbying, et personne n'est tenu de s'enregistrer en tant que lobbyiste tant qu'il exploite les failles énumérées ci-dessus.

    De plus, les personnes qui se joignent à la fonction publique fédérale par l'entremise du programme Échanges pour bâtir le Canada (anciennement « Échanges Canada ») sont exemptées de l'interdiction de cinq ans d'exercer en tant que lobbyiste enregistré lorsqu'elles reprennent leurs activités professionnelles après avoir travaillé dans l'administration publique.

    Soit tous les responsables politiques, employés politiques, fonctionnaires et responsables de partis politiques doivent être tenus de divulguer l'ensemble de leurs communications avec toute personne qui entre en contact avec eux de quelque manière que ce soit au sujet de leurs décisions ou de leurs actions (comme nous le proposions au début de cette liste de failles), soit toutes les failles susmentionnées doivent être comblées (y compris celle qui exempte les participants au programme Échanges pour bâtir le Canada), afin que l'interdiction de cinq ans s'applique à toute personne exerçant une activité de lobbying.

    La période de transition actuelle de cinq ans s'applique de la même manière aux ministres, à leur personnel, aux personnes nommées à la fonction publique, au chef de l'opposition et à son personnel, ainsi qu'aux députés et sénateurs et à

leur personnel, ce qui n'a pas de sens étant donné les grandes disparités en matière de pouvoir, de relations et d'influence dont ils disposaient au sein du gouvernement et dont ils disposent après avoir quitté leurs fonctions.

L'interdiction devrait être remplacée par un barème progressif allant de 1 à 5 ans, en fonction du pouvoir dont disposait la personne dans le cadre de sa charge publique et de ses relations persistantes avec les responsables politiques, le personnel et les fonctionnaires toujours en poste. La durée effective de la période de transition pour chaque fonctionnaire devrait être déterminée après examen par le commissaire au lobbying, et n'importe qui pourrait contribuer au processus d'évaluation; les résultats devraient être rendus publics afin que les fonctionnaires, les médias et le public puissent surveiller l'ancien fonctionnaire et s'assurer du respect de sa période de transition.

C. Les 4 failles éthiques du *Code de déontologie des lobbyistes* et comment y remédier en intégrant ce *code* à la *Loi*

Seuls les lobbyistes tenus de s'enregistrer en vertu de la *Loi* doivent se conformer aux règles de déontologie du lobbying énoncées dans le *Code de déontologie des lobbyistes*; or, ce *code* comporte également d'énormes lacunes qui permettent même aux lobbyistes enregistrés de, pour l'essentiel, corrompre les politiciens et les fonctionnaires auprès de qui ils exercent des activités de lobbying au moyen de faveurs et de cadeaux.

Ces failles doivent être comblées afin d'interdire le lobbying contraire à l'éthique, et elles peuvent l'être par de simples modifications apportées au *Code*.

Ces échappatoires ont été ajoutées au *Code* fédéral en juillet 2023 à l'issue d'un processus de consultation publique biaisé et malhonnête mené par la commissaire au lobbying, Nancy Bélanger, avec l'approbation des députés de tous les partis siégeant au Comité de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes. Pour ajouter ces échappatoires, qui vident de leur substance les règles éthiques fondamentales du *Code*, la commissaire Bélanger s'est appuyée exclusivement sur un avis juridique secret qu'elle avait commandé et qu'elle a refusé de rendre public et elle a ignoré le fait que l'ajout de ces échappatoires au *Code* avait suscité l'opposition de plus de 20 000 électeurs, de 26 associations de citoyens totalisant 1,5 million de membres, de 15 avocats issus de 7 cabinets différents (ainsi que des avocats exerçant à titre privé ou occupant d'autres fonctions), et par 26 professeurs de droit, de sciences politiques et d'éthique issus de 15 universités réparties dans 9 provinces (cliquez ici pour consulter une page Web qui résume ces arrêts (choisissez « Français » dans le menu déroulant pour consulter une page Web résumant le processus secret et antidémocratique suivi par la commissaire pour modifier le *Code* [et cliquez sur « Français » pour obtenir la version française]).

Une autre modification importante consiste à modifier la *Loi* afin *d'y* intégrer toutes les dispositions du *Code*. Les lobbyistes sont tenus par la *Loi* de se conformer au *Code*; il n'y a donc aucune raison valable de maintenir ce dernier séparé de la *Loi*. Cette modification empêcherait également la commissaire de modifier arbitrairement le *Code* pour des raisons totalement infondées, comme ce fut le cas en 2022-2023.

Voici les lacunes du *Code* de déontologie *des lobbyistes* qui doivent être comblées, car elles permettent un lobbying contraire à l'éthique et légalisent en substance la corruption des responsables politiques fédéraux :

1. **Un lobbyiste est autorisé à rendre des services secrets à des responsables politiques auprès de qui il exerce des activités de lobbying, ou à exercer des activités de lobbying auprès d'eux peu après avoir rendu ces services**

   Dans la version du *Code de déontologie des lobbyistes* antérieure à juillet 2023, les règles 6 et 9 ainsi qu'une directive de la commissaire interdisaient toute activité de lobbying pendant 4 ans (c'est-à-dire jusqu'après les prochaines élections) après qu'une personne eut mené une campagne électorale importante, organisé un événement ou participé à une collecte de fonds pour un élu ou un parti.

   Aux termes de la règle 4.2 du nouveau *Code*, selon l'ampleur de la campagne électorale ou de la collecte de fonds menée par une personne pour une personnalité politique ou un parti, le lobbying est autorisé soit au moment même, soit immédiatement après, soit au plus tard un à deux ans plus tard (maximum un an plus tard, quel que soit le montant collecté par le lobbyiste).

   La règle 4.2 confère également au commissaire au lobbying le pouvoir de réduire discrètement ces périodes d'interdiction de lobbying.

   En proposant cette nouvelle faille, la commissaire Bélanger a avancé l'argument très contestable selon lequel l'ancienne période de carence de quatre ans prévue par le *Code* viole le droit à la liberté d'expression garanti par la *Charte* et en s'appuyant sur un seul avis pour lequel elle avait rémunéré le cabinet Goldblatt Partners dans le cadre d'un contrat à fournisseur unique qui a été prolongé à deux reprises, le montant passant de 11 300 $ à 45 200 $, puis à 90 400 $.

   En réalité, plusieurs arrêts de la Cour suprême du Canada et d'autres tribunaux canadiens ont clairement établi que les droits *garantis par la Charte* doivent être restreints pour protéger l'intégrité du gouvernement; il est donc évident que l'ancienne période de réflexion de quatre ans est conforme à la *Charte*, tandis que les nouvelles périodes de réflexion, plus courtes voire inexistantes, la violent.

Le *Code de déontologie des lobbyistes* devrait être modifié afin d'interdire à nouveau, sans aucune exception, à quiconque d'exercer des activités de lobbying auprès d'un chef de parti, d'un député, d'un sénateur ou de leur personnel au sein de leur parti, ainsi qu'auprès de tout responsable de parti, pendant au moins quatre ans après avoir mené une campagne électorale importante ou une collecte de fonds, organisé des événements ou rendu tout autre service au chef de parti ou au parti; et d'interdire à quiconque d'exercer des activités de lobbying auprès d'un député, d'un sénateur ou de leur personnel après avoir mené une campagne électorale importante ou une collecte de fonds, organisé des événements ou rendu tout autre service au député ou au sénateur. **Si le commissaire est autorisé à conserver le pouvoir d'accorder des dérogations, il doit également être tenu de publier chaque dérogation dès qu'elle est accordée dans un registre public en ligne consultable.**

2. **Les lobbyistes sont autorisés à offrir des cadeaux et des marques d'hospitalité aux responsables politiques et aux fonctionnaires auprès de qui ils exercent des activités de lobbying.**

   En vertu des articles 3.1 à 3.3 du *Code de déontologie des lobbyistes*, les lobbyistes sont autorisés à offrir un cadeau ou une marque d'hospitalité (c'est-à-dire un repas ou une invitation à un événement) d'une valeur maximale de 40 dollars par occasion, et jusqu'à 200 dollars sur une période de 12 mois.

   Même si ces montants ne sont pas exorbitants et restent à la portée de la plupart des organisations de lobbying, et même si ces règles sont plus strictes que dans les versions précédentes du *Code*, elles ouvrent la voie aux cadeaux, aux repas et aux réceptions comme moyens d'influence, et les limites sont difficiles à faire respecter, car les interactions des lobbyistes avec les titulaires de charge publique ne peuvent être surveillées de manière exhaustive et détaillée.

De plus, les règles permettent au commissaire d'exempter secrètement certains lobbyistes de ces limites.

Par ailleurs, les règles autorisent les lobbyistes à offrir des cadeaux aux responsables de partis politiques (qui peuvent les transmettre à des élus ou à des membres du personnel politique de leur parti), et il leur permet également d'offrir ou de procurer d'autres avantages à des élus et à des fonctionnaires, tels qu'un don à leur association caritative préférée, un cadeau, un avantage ou un emploi à un membre de leur famille, ou encore la promesse d'un emploi après qu'ils auront quitté leurs fonctions politiques ou gouvernementales.

Le *Code de déontologie des lobbyistes* devrait être modifié afin d'interdire aux lobbyistes, sans aucune exception, d'offrir ou de remettre, directement ou indirectement, tout cadeau ou tout autre type d'avantage à une personnalité politique, à un membre du personnel politique, à un responsable de parti politique ou à un fonctionnaire, ainsi qu'à tout membre de leur famille. Cette interdiction claire comblerait non seulement les lacunes des règles actuelles du *Code*, mais constituerait également un meilleur système, car des études cliniques menées par des psychologues dans de nombreux pays montrent que même de petits cadeaux influencent les décisions [EN ANGLAIS].

3. **Le lobbying pour le compte de clients ayant des conflits d'intérêts est autorisé.**

Dans une version antérieure du *Code de déontologie des lobbyistes* datant d'avant 2015, il était interdit aux lobbyistes de représenter des clients ayant des conflits d'intérêts, sauf si ces derniers y consentaient. La version actuelle du *Code* autorise les lobbyistes à représenter des clients ayant des conflits d'intérêts, ce qui a conduit certains cabinets de lobbying à le faire. Cliquez ici pour plus de détails [EN ANGLAIS].

Le *Code de déontologie des lobbyistes* devrait être modifié afin d'interdire à nouveau, sans aucune exception, à quiconque de défendre les intérêts d'un client dont les intérêts sont en conflit avec ceux d'un autre client, à moins que tous les clients n'y consentent par écrit.

4. **Les lobbyistes sont autorisés à utiliser de l'information confidentielle obtenue auprès de politiciens et de fonctionnaires.**

Dans la version du Code de déontologie des lobbyistes antérieure à juillet 2023, la règle n° 5 stipulait que « [s]i un lobbyiste obtient un document du gouvernement qu'il ne devrait pas avoir en sa possession, il ne doit ni l'utiliser ni le divulguer ». La règle n° 2.2 prévoit qu'un lobbyiste peut utiliser ou partager de l'information obtenue à

titre confidentiel auprès d'un fonctionnaire s'il dispose du consentement éclairé de ce dernier.

Le *Code de déontologie des lobbyistes* devrait être modifié afin d'interdire à nouveau, sans aucune exception, aux lobbyistes d'utiliser ou de partager de l'information confidentielle obtenue d'un politicien, membre du personnel politique ou fonctionnaire.

D. Les 10 failles du système d'application de la loi et comment garantir une application indépendante, rapide, transparente, efficace et responsable

Les 10 modifications énumérées ci-dessous sont nécessaires pour garantir que la *Loi sur le lobbying* et le *Code de déontologie des lobbyistes* soient appliqués de manière indépendante, rapide, transparente, efficace et responsable, ce qui n'est pas le cas actuellement et ne l'a jamais été depuis l'entrée en vigueur de la *Loi* en 1988 et du *Code* en 1997.

Les recommandations 16 à 20 du premier mémoire que la commissaire Bélanger a présenté au Comité de l'éthique de la Chambre visaient à renforcer le régime d'application de la loi. Cependant, la commissaire ne mentionne même pas les principales failles systémiques de ce régime.

Les 10 changements énumérés ci-dessous sont également nécessaires, car la commissaire Bélanger affiche un bilan d'application de la loi négligent et n'a pas utilisé les pouvoirs juridiques clairs dont elle dispose pour faire respecter la *Loi* depuis sa nomination en 2018. Selon ses propres rapports annuels, la commissaire Bélanger, en secret, sans identifier aucun des lobbyistes ni les déclarer coupables d'avoir enfreint le *Code*, a laissé impunis tous les lobbyistes qui ont enfreint la *Loi* à 31 803 reprises au total de 2018 à la fin mars 2026, et omis d'enregistrer leurs activités de lobbying dans les délais et/ou de manière exacte, comme l'exige la *Loi* (cliquez ici pour consulter une page Web résumant les données tirées des rapports annuels de la commissaire [et cliquez sur « Français » pour obtenir la version française]).

Parmi ces 31 803 infractions, bon nombre étaient mineures, mais près de 3 800 concernaient des lobbyistes ayant omis de déclarer leurs activités de lobbying pendant une période allant de plus d'un mois à plus de six mois après la date limite d'enregistrement prévue par la *Loi*, et plus de 1 250 autres concernaient des lobbyistes ayant omis à plusieurs reprises de déclarer leurs activités de lobbying avec exactitude. Comme la commissaire l'a elle-même déclaré devant le Comité de l'éthique le 7 mai :

« la transparence retardée, c'est comme ne pas avoir de transparence » (p. 7 de la transcription, un peu avant la marque 1610). La commissaire Bélanger a répété cette déclaration vers la fin de sa comparution devant le Comité le 26 octobre.

La commissaire Bélanger a affirmé à plusieurs reprises devant le Comité, notamment le 26 octobre, que la seule chose qu'elle puisse faire est de renvoyer une infraction à la GRC pour enquête, mais qu'elle ne le fait pas pour la quasi-totalité des milliers d'infractions commises chaque année, et qu'au lieu de cela, elle laisse simplement ces milliers de lobbyistes s'en tirer alors qu'ils ont enfreint la *Loi*.

Ce point soulève une première question : pourquoi la commissaire Bélanger n'a-t-elle transmis à la GRC, de 2018 à fin mars 2026, que 19 des plus de 5 000 infractions qui, selon son propre témoignage, constituaient des violations graves de la *Loi*?

Il soulève également une deuxième question essentielle : pourquoi la commissaire Bélanger a-t-elle omis, depuis 2018, d'utiliser les pouvoirs juridiques qui lui sont clairement conférés – et dont elle a parfaitement conscience – pour identifier publiquement et déclarer coupables d'avoir enfreint le *Code de déontologie des lobbyistes* tous les lobbyistes impliqués dans ces plus de 5 000 infractions graves?

Pourquoi a-t-elle affirmé à plusieurs reprises, à tort, qu'elle ne pouvait pas le faire et a-t-elle dissimulé plus de 5 000 infractions, y compris les 19 infractions les plus graves qu'elle a signalées à la GRC?

La commissaire Bélanger sait parfaitement qu'elle aurait pu rendre une décision publique identifiant tous les lobbyistes impliqués dans ces plus de 5 000 infractions et les déclarant coupables d'avoir enfreint le *Code de déontologie des lobbyistes*. Qu'est-ce qui nous permet d'affirmer qu'elle en est clairement consciente? Parce que l'ancienne commissaire Karen Shepherd avait rendu en 2007 une décision publique identifiant un lobbyiste qui avait enfreint la *Loi sur le lobbying* en omettant d'enregistrer ses activités de lobbying, et l'avait déclaré coupable d'avoir enfreint le *Code de déontologie des lobbyistes* (car le *Code* exige que les lobbyistes se conforment à la *Loi*). Le lobbyiste en question, Neelam Makhija, a contesté la décision de la commissaire Shepherd devant les tribunaux, affirmant que la *Loi* n'autorisait pas celle-ci à agir de la sorte. Les tribunaux fédéraux ont rendu leur décision définitive en février 2010 dans l'affaire *Makhija c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 141 (CanLII) et conclu que la commissaire dispose clairement du pouvoir légal de conclure qu'un lobbyiste enfreint la *Loi*, puis de rendre une décision publique identifiant ce lobbyiste et le déclarant coupable d'avoir enfreint le *Code*.

La commissaire Bélanger, dans son témoignage devant le Comité de l'éthique, a même contredit son affirmation selon laquelle la *Loi* ne lui permet que de signaler les infractions à la GRC. Elle a reconnu le 9 mars (p. 14 de la transcription, un peu avant la marque 1650) et le 7 mai (p. 3 et 5) qu'elle aurait pu rendre des décisions publiques concernant les lobbyistes dont elle avait conclu qu'ils avaient enfreint la *Loi* et le *Code*. Dans son témoignage, la commissaire Bélanger avance des excuses totalement infondées, à savoir que, si elle n'a pas rendu ces décisions publiques, c'est à cause du temps que met la GRC à faire enquête sur les infractions (processus qui, d'après ce que l'on en sait, prend généralement de deux à trois ans) et du fait que certains des lobbyistes concernés ne sont pas bien connus du public.

Comme nous l'expliquions à la partie C, un autre problème lié à l'application de la *Loi* réside dans le fait qu'un procureur de la Couronne fédérale a déclaré à la GRC, quelque temps après janvier 2018, que la disposition clé de la *Loi sur le lobbying* relative à l'enregistrement des activités de lobbying menées pendant les « heures de service » (qui fixe le seuil d'enregistrement des dirigeants et employés exerçant des activités de lobbying au nom d'une entreprise ou d'une organisation) était inapplicable et qu'aucun lobbyiste ne serait donc jamais poursuivi pour avoir enfreint cette disposition (cliquez ici pour consulter une page Web résumant cette affaire [et cliquez sur « Français » pour obtenir la version française]). Une fois encore, cet élément soulève des questions cruciales : la GRC a-t-elle communiqué ces renseignements à la commissaire Bélanger et au Cabinet fédéral? Si oui, quand la GRC l'a-t-elle fait et comment ces derniers ont-ils réagi?

Un autre problème lié à l'application de la *Loi* réside dans le manque de transparence. La GRC et la commissaire enfreignent actuellement la *Loi sur l'accès à l'information* en dissimulant leurs dossiers d'enquête dans ces affaires, et la commissaire à l'information mène actuellement une enquête sur ces infractions (cliquez ici pour consulter une page Web résumant cette affaire [et cliquez sur « Français » pour obtenir la version française]).

Un autre problème lié à l'application de la *Loi* réside dans son manque d'indépendance vis-à-vis du Cabinet, qui a tout intérêt à nommer des agents chargés de l'application de la loi susceptibles de dissimuler les violations impliquant des lobbyistes qui exercent principalement des pressions sur ses membres. Le commissaire au lobbying est trié sur le volet par le parti au pouvoir au terme d'un processus secret ne faisant l'objet que de peu de consultations auprès des partis de l'opposition. De plus, le commissaire de la GRC, les commissaires adjoints et les chefs de chaque division de la GRC sont triés sur le volet par le premier ministre et occupent leurs fonctions à sa discrétion; ils peuvent donc être révoqués à tout moment par le premier ministre et pour n'importe quelle raison. En conséquence, l'application de la *Loi sur le lobbying* et du *Code de déontologie des lobbyistes* manque clairement de l'indépendance nécessaire pour garantir une mise en œuvre efficace.

Enfin, les tribunaux fédéraux ont statué que le commissaire ne peut faire l'objet d'aucune contestation judiciaire, même s'il ignore des preuves manifestes d'une violation de la *loi* ou *du code* et laisse le lobbyiste contrevenant s'en tirer. Cela fait du commissaire un simple pantin qui n'a de comptes à rendre à personne, capable de ne pas appliquer correctement la *loi* et *le code*, et qui dispose en réalité du pouvoir d'étouffer les infractions par des décisions secrètes (comme l'a fait le commissaire Bélanger avec près de 32 000 infractions depuis 2018).

Le bilan désastreux du commissaire et de la GRC en matière d'application de la loi, leur manque d'indépendance vis-à-vis du premier ministre et du gouvernement au pouvoir (dont les ministres sont les plus sollicités par les lobbyistes), ainsi que leur application tardive, opaque et inefficace de la Loi sur le lobbying et du Code de déontologie des lobbyistes, montrent clairement que les 10 modifications énumérées ci-dessous sont nécessaires pour garantir que l'application de la *Loi* et *du Code* soit indépendante, rapide, transparente, efficace et responsable :

1. **Mettre sur pied, en réécrivant entièrement l'article 4.1 de la *Loi*, un comité totalement indépendant et impartial chargé de mener une recherche publique, fondée sur le mérite**, **afin d'établir une liste restreinte (1 à 3) de candidats qualifiés pour le poste de commissaire au lobbying**, puis confier à ce comité le choix final et lui demander de soumettre ce choix à un comité transpartisan en vue de la nomination (sans possibilité de renouvellement de mandat, car le titulaire pourrait y voir une incitation à plaire aux titulaires de charge publique en les laissant s'en tirer lorsqu'ils enfreignent les règles). Ce système devrait également s'appliquer à la nomination de tous les mandataires du Parlement, du commissaire, de tous les hauts responsables de la GRC, du directeur de CANAFE, du nouveau commissaire à la transparence en matière d'influence étrangère et de tous les juges, qui doivent tous jouir d'une totale indépendance afin d'être perçus comme aptes à faire respecter de manière impartiale et efficace les lois fondamentales en matière de bonne gouvernance démocratique et de lutte contre la corruption qui sont sous leur responsabilité.

   Ajouter un nouvel article (10.6) qui exige du commissaire au lobbying qu'il veille à ce que tous les lobbyistes divulguent des détails précis dans leurs déclarations d'activité de lobbying, y compris « les éléments permettant d'identifier tout projet de loi, proposition législative, résolution, règlement, politique, programme, subvention, contribution, avantage financier ou contrat pertinent »**,** comme l'exigent les alinéas 5(2)h) et 7(3)i) de la *Loi*.

   Ce nouvel article doit également exiger que le rapport annuel du commissaire comprenne des détails concernant le nombre de lobbyistes, par type de lobbyiste (consultant, lobbyiste interne à une entreprise, lobbyiste interne à une

organisation), ayant enfreint la *Loi* en omettant d'inclure ces renseignements obligatoires dans leurs déclarations de lobbying, ainsi que les mesures prises par le commissaire pour faire respecter cette obligation dans chaque cas d'infraction. Cette mesure est nécessaire, car la commissaire actuelle continue de ne pas faire respecter cette obligation, ce qui rend très difficile de déterminer les objectifs précis des lobbyistes.

Il est également regrettable qu'en raison d'une lacune dans la *Loi*, les lobbyistes ne soient même pas tenus, dans leurs rapports mensuels de communication, de divulguer les projets de loi, les règlements, etc. qui ont été mentionnés dans leurs communications de lobbying (bien qu'ils puissent dévoiler ces renseignements à titre volontaire).

2. **De même, dans le nouvel article 10.6, exiger que le commissaire au lobbying procède à des audits réguliers et inopinés** portant sur un échantillon aléatoire de communications et d'autres activités des lobbyistes, ainsi que sur les cadeaux et avantages et autres questions et activités visées par la *Loi sur le lobbying* et le *Code de déontologie des lobbyistes*.

3. **Toujours dans le nouvel article 10.6, exiger du commissaire au lobbying qu'il publie en ligne des interprétations contraignantes de chaque disposition de la *Loi sur le lobbying* et du *Code de déontologie des lobbyistes*, accompagnées d'exemples tirés de situations réelles**, et qu'il publie en ligne un résumé de ses conseils ou avis chaque fois qu'il donne un conseil ou un avis concernant une nouvelle situation à l'intention de toute personne visée par la *Loi* ou le *Code*, afin que chacun sache exactement ce qu'interdisent ces deux textes.

4. **Par ailleurs, le nouvel article 10.6 devrait également exiger que le commissaire au lobbying publie en ligne un avis exposant tous les détails chaque fois qu'il accorde une dérogation à une règle du *Code de déontologie des lobbyistes*.**

   Ajouter de nouveaux alinéas aux articles 5 et 7 de la *Loi sur le lobbying* obligeant les lobbyistes à suivre une formation officielle dispensée par le commissaire au lobbying lors de leur première inscription en tant que lobbyiste, puis chaque année par la suite.

5. **Modifier le paragraphe 10.4(1) de la *Loi sur le lobbying* afin de conférer aux citoyens, qui emploient et rémunèrent tous les titulaires de charge publique, un droit légal clair de porter plainte** auprès du commissaire au lobbying.

6. **Supprimer les alinéas 10.4(1.1)b) à d) de la *Loi sur le lobbying*, et modifier les articles 4 et 10.5 afin d'exiger du commissaire au lobbying qu'il mène une enquête et rende une décision publique sur chaque plainte qu'il reçoit et sur chaque situation** dont il a connaissance et qui soulève des questions quant au respect, par un lobbyiste, de la *Loi sur le lobbying* ou du *Code de déontologie des lobbyistes*.

7. **Ajouter un nouveau paragraphe à l'article 10.5 qui habilite et oblige le commissaire au lobbying à imposer un barème dégressif de sanctions obligatoires** (énumérées en toutes lettres dans ce nouveau paragraphe) en fonction de la gravité de toute infraction à la *Loi sur le lobbying* ou au *Code de déontologie des lobbyistes*, avec une amende obligatoire fixe et une interdiction d'exercer des activités de lobbying pendant une période déterminée imposées à chaque contrevenant, ainsi que des amendes plus élevées et des interdictions d'une durée plus longue comme sanctions obligatoires pour les infractions les plus graves.

   En outre, modifier les paragraphes 10.4(7) à (9) de la *Loi* afin de préciser que le commissaire n'est tenu de renvoyer à la GRC que les infractions les plus graves à la *Loi* et qu'il n'est pas tenu de suspendre une enquête concernant une infraction à la *Loi* ou *au Code* même s'il renvoie à la GRC une affaire impliquant une infraction à une autre loi.

   Par ailleurs, le paragraphe 10.4(4) de la *Loi sur le lobbying* doit être modifié afin que les éléments de preuve recueillis par le commissaire puissent être utilisés par la police pour engager des poursuites en cas de violation de la *Loi sur le lobbying*.

Ajouter un nouveau paragraphe à l'article 10.5 de la *Loi sur le lobbying,* accordant à tout membre du public le droit explicite de demander à **la Cour fédérale** un contrôle judiciaire de toute décision prise par le commissaire au lobbying au titre de la *Loi sur le lobbying* ou du *Code de déontologie des lobbyistes*.

E. De nombreuses autres modifications sont nécessaires pour prévenir, interdire et sanctionner les conflits d'intérêts et pour garantir une bonne gouvernance démocratique

Les modifications suivantes doivent être apportées à d'autres lois fédérales afin de prévenir, d'interdire et de sanctionner les conflits d'intérêts et de garantir une bonne gouvernance démocratique (et des modifications similaires sont nécessaires dans chaque province, territoire et municipalité du Canada) :

- Combler toutes les lacunes de la *Loi sur les conflits d'intérêts* qui permettent des activités secrètes et contraires à l'éthique de la part des ministres, de leur personnel, des personnes nommées par le Cabinet et des hauts fonctionnaires

(cliquez ici pour consulter un résumé Web [et cliquez sur « Français » pour obtenir la version française]);

- Combler toutes les lacunes du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés de la Chambre des communes* qui permettent aux députés de se livrer à des activités secrètes et contraires à l'éthique, et étendre les principales règles de ce code au personnel des députés (cliquez ici pour consulter un résumé Web [et cliquez sur « Français » pour obtenir la version française]);
- Combler toutes les lacunes du *Code d'éthique et de prévention des conflits d'intérêts des sénateurs* qui permettent aux sénateurs de mener des activités secrètes et contraires à l'éthique, et étendre les règles clés de ce code au personnel des sénateurs (cliquez ici pour consulter un résumé Web [et cliquez sur « Français » pour obtenir la version française]);
- Réduire le plafond des dons prévu dans la *Loi électorale du Canada* à 75 $, car le plafond annuel actuel de 3 500 $ par donateur (qui augmente de 50 $ chaque année) revient essentiellement à une forme de corruption légalisée pour ceux qui ont les moyens de verser le don maximal (cliquez ici pour consulter un résumé Web [et cliquez sur « Français » pour obtenir la version française]);
- Combler les énormes lacunes en matière de secret excessif dans *Loi sur l'accès à l'information* et en renforcer l'application (cliquez ici pour consulter un résumé Web [et cliquez sur « Français » pour obtenir la version française]);
- Prévenir, interdire et sanctionner l'ingérence étrangère (cliquez ici pour consulter un document d'orientation sur les principales mesures à prendre [EN ANGLAIS]);
- Renforcer la loi sur la protection des lanceurs d'alerte (cliquez ici pour consulter un résumé Web [et cliquez sur « Français » pour obtenir la version française]).