

Un jeu qui se joue à deux : Le personnel exonéré et la Loi sur le lobbying

La Loi sur le lobbying du Canada vise le lobbyiste plutôt que la personne faisant l'objet de lobbying. Pourtant, cette personne peut grandement contribuer à l'établissement d'une culture de conformité. Comme les règles sur le lobbying visent les lobbyistes, les personnes faisant l'objet de lobbying n'ont pas vraiment intérêt à se renseigner sur la réglementation afférente. Qui plus est, puisque la formation donnée par le Commissariat au lobbying n'est pas obligatoire, on peut s'attendre à ce qu'il y ait une lacune au chapitre des connaissances sur la Loi sur le lobbying. Un sondage transmis aux chefs de cabinet des ministres a révélé une telle lacune, quoique des facteurs tels que l'expérience à titre de lobbyiste présentent une corrélation positive par rapport aux connaissances sur la réglementation sur le lobbying. Cette lacune est préoccupante et met en lumière les défis liés à la formation dans le contexte unique de la Colline du Parlement.

Christina Vietinghoff

Contrairement à la perception négative du public à son égard, le lobbying est un moyen légitime et réglementé par lequel des organisations et des personnes exercent une influence sur les politiques dans une démocratie parlementaire. Il nécessite deux parties : le lobbyiste qui demande quelque chose, et le titulaire d'une charge publique à qui il le demande. Le Parlement a créé une réglementation sur le lobbying qui vise presque exclusivement le lobbyiste. Et même si les titulaires d'une charge publique faisant l'objet de lobbying font partie intégrante du lobbying en tant que tel, très peu de recherches ont été effectuées sur leur participation dans le contexte fédéral canadien. Une étude portant sur une catégorie de ces titulaires, à savoir les chefs de cabinet des ministres, démontre quelques-unes des difficultés propres à la réglementation du lobbying dans une démocratie parlementaire ainsi que les domaines où il est essentiel d'effectuer d'autres recherches.

En dépit des débats publics rigoureux dont le lobbying a fait l'objet à Ottawa, une certaine confusion persiste à l'égard des définitions et des concepts de base. On entend par *lobbying* toute communication directe ou indirecte par une personne, rémunérée à cette fin, avec le titulaire d'une charge publique fédérale à propos de l'élaboration ou de la modification d'une politique, d'un programme, d'une mesure législative, d'un règlement ou de l'octroi de financement. La *Loi sur le lobbying* du Canada, les règlements et les interprétations connexes partent du principe que l'accès aux décideurs et le lobbying

auprès d'eux forment une composante importante de la démocratie.

Le Parlement a conçu le régime canadien de réglementation du lobbying de manière à imposer le fardeau de la conformité aux lobbyistes. À Westminster, en revanche, ce sont les députés qui font l'objet d'une surveillance en matière de lobbying par le truchement d'un registre des intérêts des députés¹. Au Canada, la question du lobbying à l'échelle fédérale a été traitée par voie législative pour la première fois en 1989 avec la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Comme la responsabilité en matière de conformité a été imposée dès le départ aux lobbyistes, les lois, interprétations et règlements subséquents ont principalement renforcé cette responsabilité en tant que caractéristique déterminante du régime canadien de réglementation du lobbying.

Dans la catégorie des titulaires d'une charge publique désignée (TCPD), lesquels sont la cible des activités de lobbying, le personnel exonéré forme une sous-catégorie unique regroupant tout le personnel politique nommé à la discrétion des ministres au sein de leur cabinet. Les chefs de cabinet forment une catégorie de personnel exonéré particulièrement intéressante, car ils assument à la fois un rôle politique stratégique et un rôle de gestion au sein des cabinets des ministres². Les chefs de cabinet sont des acteurs clés du lobbying puisqu'ils sont les gardiens de l'accès aux ministres, et qu'ils font eux-mêmes l'objet de lobbying. De plus, ils sont habituellement responsables de la formation et de l'embauche des autres employés au sein des cabinets ministériels. Au Canada, il y a peu de recherches universitaires récentes sur la composition du personnel ministériel, et plus particulièrement sur les chefs de cabinet³.

Christina Vietinghoff a participé au Programme de stage parlementaire de 2015-2016 au cours duquel elle a effectué ses recherches sur le lobbying, puis elle a récemment géré le projet d'entrevues auprès des députés sortants chez Samara Canada.

Ces titulaires d'une charge publique sont touchés par la *Loi* de deux façons : premièrement, elle leur impose une interdiction d'exercer des activités de lobbying pendant les cinq années suivant la cessation de leurs fonctions et, deuxièmement, elle les oblige à vérifier les rapports de communication soumis par les lobbyistes. L'actuelle commissaire au lobbying, Karen Shepherd, a toutefois souligné dans une lettre publiée en 2011 que les TCPD ne sont pas obligés de tenir des dossiers sur ces rapports : « La *Loi sur le lobbying* ne précise pas que les TCPD doivent conserver une trace écrite de ces interactions. Elle stipule seulement qu'ils doivent confirmer l'information déclarée par un lobbyiste, à la demande de mon Commissariat⁴ ». Il s'agit là d'une grave faiblesse du régime canadien de réglementation.

En dépit de cette faiblesse, les TCPD ont intérêt à vérifier les rapports de communication, car faute de quoi, ils s'exposent à la « dénonciation ». Cela signifie que la commissaire peut publier leur nom et expliquer qu'ils ne se sont pas conformés à la *Loi*. Par contre, selon un conseiller en politiques du Commissariat au lobbying, en date de 2016, aucun TCPD n'avait manqué à son obligation de vérifier un rapport de communication. Mais comme ils ne sont pas obligés de tenir des dossiers à cet égard, la qualité de leur vérification est une autre paire de manches.

Avec le changement de gouvernement et le roulement de personnel qui s'ensuit, la *Loi sur le lobbying* a été placée à l'avant-scène sur le plan politique et elle a fait l'objet de débats considérables. En particulier, l'interdiction d'exercer des activités de lobbying pendant cinq ans après avoir occupé un poste d'employé exonéré a été critiquée dans plusieurs articles et lettres d'opinion⁵.

Dans la réalité par contre, le lobbying n'est pas seulement régi par des mesures législatives. Le gouvernement élu en octobre 2015 a d'ailleurs renforcé le rôle des titulaires d'une charge publique en matière de vérification des renseignements sur les activités de lobbying par le truchement du document intitulé *Pour un gouvernement ouvert et responsable*. Publié un mois après l'arrivée au pouvoir du gouvernement, ce document précise ce qui suit : « Le commissaire au lobbying peut demander aux [TCPD], y compris les ministres et les secrétaires parlementaires, de vérifier des renseignements sur les communications aux fins de lobbying enregistrés par les lobbyistes. Pour ce faire, ils doivent utiliser le plus possible les documents courants⁶ ». Or, même si ce changement témoigne du désir potentiel d'un gouvernement d'accroître la responsabilité des TCPD, il n'a qu'une valeur symbolique puisqu'il ne peut être appliqué par la commissaire.

De nombreux lobbyistes ont critiqué la *Loi sur le lobbying*, et plus particulièrement le Code de déontologie des lobbyistes. Ils se sont plaints de l'ambiguïté des règles et du fardeau trop lourd qu'elles imposent⁷. Certains jugent aussi que l'interprétation faite par la commissaire de certaines de ces règles porte à confusion⁸. Compte tenu de la confusion parmi les lobbyistes, qui ont pourtant le plus grand intérêt à comprendre les règles canadiennes sur le lobbying, il semble probable que les personnes faisant l'objet de lobbying, qui sont moins motivées à comprendre ces règles, sont susceptibles de ne pas les comprendre parfaitement.

Pour se pencher sur cette question, on a transmis un sondage électronique aux chefs de cabinet qui forment une petite proportion, mais tout de même non négligeable, des TCPD (N = 30 au moment du sondage). Le sondage visait à tester les connaissances sur la *Loi* et comportait des questions sur les pratiques d'embauche afin de déterminer si les candidats potentiels étaient au fait de l'interdiction d'exercer des activités de lobbying pendant cinq ans suivant la cessation de leurs fonctions. Le sondage comportait 17 questions. Parmi celles-ci, cinq visaient à tester les connaissances sur la *Loi* et ont été rédigées en consultation avec le personnel du Commissariat au lobbying. Le sondage se terminait par deux questions ouvertes pour connaître l'avis des répondants quant à la façon d'améliorer le régime de réglementation du lobbying. En raison du roulement de personnel, il n'a été possible de transmettre le sondage bilingue qu'à 28 chefs de cabinet. Au total, sept chefs de cabinet y ont répondu et, malgré une réponse incomplète, le sondage a obtenu un taux de réponse de 21 %. En plus du sondage, un entretien a été mené auprès de la commissaire, ainsi qu'un exercice informel de vérification des faits auprès d'employés du Commissariat et d'employés exonérés. Des entrevues ont été sollicitées auprès d'un échantillon de chefs de cabinet, mais aucun d'entre eux n'a accepté d'être interviewé. Enfin, des documents fondamentaux comme la présentation de la formation offerte aux cabinets des ministres, le questionnaire de rétroaction remis après la présentation, une lettre d'offre adressée à un employé exonéré et les documents relatifs aux conflits d'intérêts ont aussi été analysés.

Il faut certes interpréter les résultats en fonction de la petite taille de l'échantillon, mais il n'en demeure pas moins que les réponses à certaines questions se sont révélées à la fois alarmantes et instructives. Un répondant a obtenu une note parfaite au test de connaissances et les autres n'ont eu qu'une ou deux mauvaises réponses. Ces résultats donnent l'impression que les chefs de cabinet possèdent tous des connaissances de base sur la *Loi sur le lobbying*. On a aussi constaté une forte corrélation positive entre les répondants ayant déjà assumé les fonctions de lobbyiste enregistré et l'obtention de meilleurs résultats au test de connaissances.

Sources d'information sur le lobbying

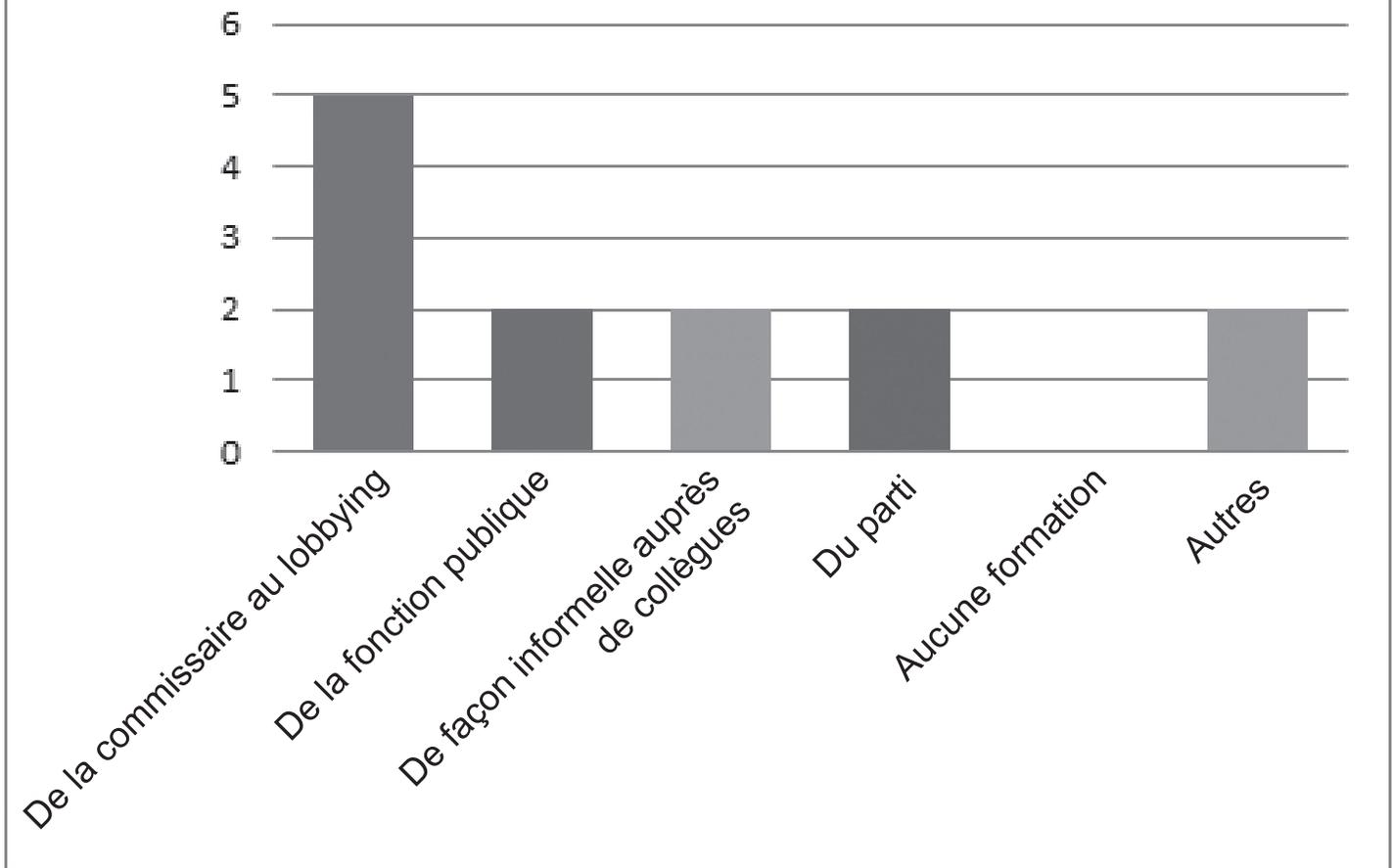


Figure 1.2

On a demandé aux répondants de dresser la liste de l'ensemble des sources auprès desquelles ils ont reçu de la formation ou de l'information :

Comme le montre la figure 1.2, la plupart des répondants ont reçu de la formation ou de l'information de la commissaire au lobbying, mais bon nombre d'entre eux comptent aussi sur la fonction publique, leur parti politique et leurs collègues pour obtenir de l'information de façon informelle.

Étonnamment, à la question demandant s'ils avaient été informés avant leur embauche de l'interdiction d'exercer des activités de lobbying pendant cinq ans suivant la cessation de leurs fonctions, deux répondants ont répondu par la négative. À la question demandant s'ils avaient informé le personnel qu'ils ont embauché de cette interdiction, deux chefs de cabinet ont encore ici répondu par la négative. Indépendamment de la petite

taille de l'échantillon, il est inquiétant de constater ne serait-ce qu'une réponse négative à ces questions. La commissaire prend cette interdiction au sérieux – le petit nombre d'exemptions qu'elle accorde à ce chapitre sont publiées en ligne⁹.

Les questions ouvertes sur la façon d'améliorer le régime de réglementation ont aussi suscité des réponses utiles. À la question demandant si des outils pourraient les aider à discuter du lobbying avec les lobbyistes, un répondant a indiqué ceci : « Oui... Le gouvernement devrait fournir une simple carte professionnelle indiquant aux lobbyistes le site Internet d'enregistrement et les informant de leurs responsabilités au titre de la *Loi* ». Cette idée a d'ailleurs été mise en place à l'échelle municipale à Ottawa et à Toronto¹⁰.

Un troisième répondant à cette question a déclaré : « La *Loi fédérale sur la responsabilité* est mal rédigée et nécessite

d'importantes modifications. Le principal problème pour les lobbyistes et ceux auprès de qui ils font du lobbying est que le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique et le Commissariat au lobbying ne présentent pas les choses de la même façon ».

À la question demandant plus précisément comment il faudrait améliorer la formation sur la *Loi sur le lobbying*, une personne a suggéré la mise en place d'une séance de formation obligatoire pour tous les nouveaux employés des cabinets ministériels. Un autre répondant a pour sa part dit souhaiter qu'il y ait « plus de formation officielle pour le personnel politique ». Une troisième personne a suggéré que la mise en place d'un module de formation en ligne pourrait s'avérer utile. Enfin, un répondant a indiqué qu'il faut modifier la *Loi* pour que « les définitions et les avis soient plus réalistes en fonction de la situation à Ottawa et pour uniformiser l'approche ».

L'entretien avec la commissaire au lobbying a renforcé la notion selon laquelle les TCPD ont très peu de responsabilités au titre de la *Loi*. La commissaire au lobbying a toutefois un mandat de formation. Au début du mandat d'un nouveau gouvernement, le Commissariat communique avec les chefs de cabinet afin d'offrir de la formation. La commissaire a cependant précisé que le début du mandat correspond à un moment particulier en ce sens que, dans bien des cas, les chefs de cabinet n'ont pas encore été embauchés. C'est pourquoi le Commissariat communique régulièrement à nouveau avec les cabinets et qu'il leur offre continuellement de la formation.

Selon la commissaire, les employés faisant l'objet de lobbying sont en mesure de contribuer à l'établissement de ce qu'elle appelle une « culture de conformité » et c'est là la principale incidence qu'ils peuvent avoir sur le lobbying au fédéral. Ces employés peuvent adopter une série de pratiques exemplaires, comme celle de demander aux lobbyistes s'ils sont au fait de la réglementation sur le lobbying et du Code de déontologie, et s'ils s'y conforment. Le sondage a révélé que tous les chefs de cabinet sauf un avaient déjà discuté du lobbying avec un lobbyiste. Enfin, la commissaire a constaté une tendance positive quant à la volonté des titulaires d'une charge publique de favoriser la conformité.

Même s'il reste à déterminer pourquoi certains employés ont plus de connaissances que d'autres à propos des règles sur le lobbying, il ne fait aucun doute qu'il y a une lacune des connaissances à cet égard parmi certains chefs de cabinet. Soulignons par exemple que deux chefs de cabinet n'ont pas été informés avant leur embauche de l'interdiction d'exercer des activités de lobbying pendant cinq ans suivant la cessation de leurs fonctions, et que les répondants ont donné des réponses variées à la partie du

sondage visant à tester leurs connaissances sur les règles, notamment lorsqu'on leur a demandé si les lobbyistes peuvent offrir des cadeaux. Exiger que toutes les lettres d'offre adressées au personnel exonéré mentionnent explicitement l'interdiction d'exercer des activités de lobbying pendant cinq ans serait un moyen de garantir que le personnel en soit informé. Par contre, ces lettres d'offre ne relèvent pas du mandat de la commissaire au lobbying, mais plutôt de celui du Conseil du Trésor.

L'éparpillement des sources d'information sur le lobbying peut fort bien être l'une des causes de la confusion au sujet des règles sur le lobbying. Même si le Parlement a créé le poste de commissaire au lobbying pour faire office de principale source d'information à cet égard, comme les résultats du sondage le démontrent, les chefs de cabinet consultent un éventail de sources pour s'informer. Ils le font notamment « De façon informelle auprès de collègues » et auprès d'« Autres » sources qui peuvent leur transmettre des renseignements inexacts. L'éparpillement de ces sources de connaissances est problématique, car les renseignements erronés sur le lobbying abondent à Ottawa. Par exemple, un article de la *Revue parlementaire canadienne* affirme à tort que : « [Les députés et les sénateurs] doivent toutefois conserver des dossiers sur toutes les communications orales qui ont fait l'objet d'un arrangement préalable avec des lobbyistes enregistrés¹¹ ». (*Cet article a depuis été corrigé en ligne.)

La formation sur le lobbying à l'intention du personnel ministériel devrait aller au-delà du contenu de la *Loi sur le lobbying* pour véritablement doter le personnel de la capacité de favoriser la conformité, en plus de comprendre un volet expliquant comment et pourquoi le personnel exonéré peut contribuer à la surveillance en matière de lobbying. Comme un répondant l'a indiqué, des outils novateurs pour le personnel exonéré des ministres, comme une carte comportant les coordonnées du Commissariat, pourraient aussi mieux outiller le personnel ministériel pour favoriser la conformité. Un répondant a reconnu craindre des représailles pour le signalement de lobbyistes non enregistrés. Une meilleure formation pourrait répondre à ces préoccupations. Cependant, le fait de doter le personnel de la capacité de favoriser la conformité va au-delà des responsabilités qui incombent aux TCPD sous le régime de la *Loi* actuelle.

La formation doit faire en sorte que le personnel politique se servira de ses connaissances. Une étude approfondie sur les personnes faisant l'objet de lobbying au Québec a révélé que 85 % des titulaires d'une charge publique de cette province connaissent le registre provincial des lobbyistes. Il y a pourtant tout un monde entre cette connaissance et la prise de mesures concrètes par les titulaires d'une charge publique. Par exemple, 69 % des répondants ont déclaré n'avoir jamais

consulté le site Internet du commissaire au lobbying, et 72 % des répondants n'ont jamais invité un lobbyiste à déclarer ses activités au registre des lobbyistes ou à respecter les dispositions du Code de déontologie¹². Une étude semblable devrait être menée à l'échelle fédérale pour aider les parlementaires et leur personnel à mieux comprendre la réalité du lobbying et les limites des règles actuelles.

Il est donc nécessaire de connaître les règles sur le lobbying, mais cela ne suffit pas pour garantir la prise de mesures visant à promouvoir la conformité. Ainsi, non seulement il faut davantage de formation pour doter les TCPD des connaissances requises pour promouvoir la conformité, mais il est aussi essentiel de les doter des compétences et des outils pour mettre ces connaissances en pratique. Enfin, des modifications législatives sont possibles puisque la *Loi sur le lobbying* fait l'objet d'un examen tous les cinq ans.

Il est essentiel d'effectuer d'autres recherches sur la participation des personnes faisant l'objet de lobbying dans le contexte fédéral. Compte tenu du rôle important qu'elles peuvent jouer pour favoriser l'établissement d'une culture de conformité, le manque d'études à leur sujet est préoccupant. Même si les sensibilités propres à la sphère politique compliquent les recherches dans ce domaine, il vaut la peine de l'étudier davantage. La possibilité pour le personnel politique d'agir à titre de vérificateur de la conformité à la réglementation sur le lobbying pourrait contribuer à accroître la confiance du public envers notre régime. Qui plus est, un objectif fondamental de la réglementation sur le lobbying consiste à garantir un accès égal à la possibilité d'influencer les décideurs. Veiller à ce que le personnel politique ait les moyens de favoriser la conformité contribue à l'établissement d'un régime où ceux qui jouissent d'un accès disproportionné aux décideurs sont tenus de rendre des comptes.

Notes

- 1 M. Rush, « Targeting the lobbyists v. targeting the lobbied », *British Journal of Canadian Studies*, 2002, p. 42-53.
- 2 J. Craft, « Institutionalized Partisan Advisors in Canada: Movers and Shapers, Buffers and Bridges », thèse de doctorat, Université Simon Fraser, 2012, p. 16-17.
- 3 R. P. Wilson, « Research Note: A Profile of Ministerial Policy Staff in the Government of Canada », *Revue canadienne de*

science politique, 2015, p. 455-471.

- 4 K. Shepherd, « Lettre aux membres du parlement et sénateurs expliquant leur responsabilité en [tant] que titulaires d'une charge publique désignée sous la *Loi sur le lobbying* », 8 juin 2011, document tiré de Commissariat au lobbying du Canada à : <https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00524.html>.
- 5 W. S. Thurlow, « Bringing lobbying out of the shadows of the Accountability Act », *Opinions politiques*, avril 2016 : <http://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/avril-2016/bringing-lobbying-out-of-the-shadows-of-the-accountability-act/>; M. Austin, « Command but no control: A decade under the Federal Accountability Act », *Options politiques*, 20 avril 2016 : <http://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/avril-2016/command-but-no-control-a-decade-under-the-federal-accountability-act/>; L. Ryckewaert, « Five-year ban on lobbying excessive, say former political staffers », *The Hill Times*, 2 mai 2016 : <http://www.hilltimes.com/2016/05/02/five-year-ban-on-lobbying-excessive-say-former-political-staffers/60382>; section Editorial, « Don't change Ottawa's five-year lobbying ban », 2 mai 2016, *The Globe and Mail* : <http://www.theglobeandmail.com/opinion/editorials/dont-change-ottawas-five-year-lobbying-ban/article29828142/>; « New lobbying guidelines ruffle feathers in Ottawa », *La Presse Canadienne*, février 2016 : <https://www.thestar.com/news/canada/2016/02/02/new-lobbying-guidelines-ruffle-feathers-in-ottawa.html>.
- 6 « Pour un gouvernement ouvert et responsable », Cabinet du premier ministre, 27 novembre 2015 : <https://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2015/11/27/gouvernement-ouvert-et-responsable>.
- 7 B. Vongdouangchanh, « Lobbyists call for "a clear red line" on lobbying rules and regulations, now », février 2012, *The Hill Times*; *La Presse Canadienne*, février 2016.
- 8 W. S. Thurlow, « Quelques observations sur l'état du lobbying au Canada », *Revue parlementaire canadienne*, 2010b.
- 9 Commissaire au lobbying, *Rapport annuel 2015-2016*, Ottawa, Commissariat au lobbying du Canada, 2006.
- 10 J. Chianello, « Toronto adopts City of Ottawa's lobby registry "business cards" », *Ottawa Citizen*, 8 avril 2014 : <http://ottawacitizen.com/news/local-news/toronto-adopts-city-of-ottawas-lobby-registry-business-cards>.
- 11 W. S. Thurlow, « Nouvelles obligations des députés en vertu de la Loi sur le lobbying », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 33, 2010a : <http://www.revparl.ca/francais/issue.asp?param=200&art=1412>.
- 12 S. Jacob, E. Montigny, J. Steben-Chabot et R. Morency, « Les activités de lobbying et leur encadrement au Québec : Évolution de la perception des titulaires de charges publiques aux niveaux municipal et québécois », *Cahiers de recherche électorale et parlementaire*, mai 2013.