

Le 2 février 2012

Par courriel : ETHI@parl.gc.ca

Monsieur Chad Mariage
Greffier de comité
Comité permanent de l'accès à l'information,
de la protection des renseignements personnels et de l'éthique
131, rue Queen, 6^e étage
Chambre de communes
Ottawa ON K1A 0A6

Présentation de l'Institut de relations gouvernementales du Canada (IRGC) : examen, prévu par la loi, de la *Loi sur le lobbying*

Sommaire

Le lobbying auprès des titulaires d'une charge publique est un droit et non un privilège.

La *Loi sur le lobbying* et son cadre de soutien ont été créés dans le but d'améliorer la transparence des communications entre les lobbyistes et le gouvernement.

Cependant, plusieurs éléments de la Loi et de son cadre ont obtenu l'effet contraire et ont, en fait, brouillé les règles de base régissant les activités des lobbyistes, et la relation entre les titulaires d'une charge publique et les lobbyistes.

L'IRGC émet les recommandations suivantes :

- i. **Les attributions du commissaire au lobbying relatives à l'éducation des titulaires d'une charge publique aux termes de l'article 4.2 de la Loi devraient être plus détaillées.** L'IRGC connaît plusieurs cas où la commissaire au lobbying a rencontré des titulaires d'une charge publique pour les informer des dispositions de la *Loi sur le lobbying* et des règlements de soutien. Cependant, il est évident qu'une approche plus globale est nécessaire afin de s'assurer que tous les titulaires d'une charge publique soient pleinement conscients de l'esprit et de la lettre de la *Loi sur le lobbying* et de ses dispositions, et qu'ils respectent ceux-ci.

- ii. **La définition du « déclarant » qu'on trouve dans l'article 7(6) devrait être révisée.** Selon cet article, la responsabilité de la supervision de l'enregistrement du rapport initial et des rapports suivants revient à la personne qui exerce les fonctions les plus élevées au sein d'une personne morale ou d'une organisation. Cela donne l'impression, à la lecture des dossiers publics, que la personne qui exerce les fonctions les plus élevées assiste personnellement à toutes les réunions qui devraient faire l'objet d'un rapport avec les titulaires d'une charge publique (alors qu'en réalité de telles réunions sont prises en charge par les employés subalternes dont le nom ne figure pas sur les rapports mensuels). L'IRGC recommande que le nom de chaque lobbyiste qui assiste à une réunion devant faire l'objet d'un rapport paraisse sur la déclaration mensuelle (avec un nombre limité d'exemptions possibles lorsqu'une telle déclaration ne serait pas d'intérêt public).
- iii. **Les restrictions sur le lobbying énoncées dans l'article 10.11(1) devraient être révisées.** Aux termes de cet article, il est interdit à une personne titulaire d'une charge publique désignée (TCPD) d'agir à titre de consultant ou de lobbyiste en entreprise pendant cinq ans après avoir quitté son poste. Toutefois, un ancien TCPD peut immédiatement occuper un poste de lobbyiste salarié en entreprise, s'il estime que moins de 20 % de son travail consiste à agir à titre de lobbyiste. L'IRGC recommande que ce concept de « partie importante des fonctions » qui s'applique aux lobbyistes salariés soit exclu de la Loi afin que les toutes les périodes d'interdiction s'appliquent à tous les lobbyistes qui sont d'anciens TCPD.
- iv. **Les définitions des communications « organisées et faites de vive voix » dans le Règlement relatif à l'enregistrement des lobbyistes devraient être précisées.** Différentes interprétations de la notion d'une communication « organisée » ont été fournies à des parties prenantes par le personnel du Commissariat au lobbying du Canada (CAL) à différents moments. Le CAL n'a fourni aucune directive officielle sur la définition d'une communication « organisée » lorsqu'il existe des zones floues. Par exemple, le dernier avis que l'IRGC a reçu du CAL était de signaler toutes les « communications imprévues mais organisées », ce qui représente une contradiction dans les termes. L'IRGC recommande au CAL d'entamer un processus de consultation officiel sur ce que constitue une communication « organisée et faite de vive voix », dans le but d'établir des définitions claires et fonctionnelles qui peuvent être clairement comprises et appliquées de façon raisonnable.
- v. **Les critères servant à déterminer si un lobbyiste a placé un titulaire d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts devraient être les mêmes que ceux qui déterminent si un titulaire d'une charge**

publique est placé en situation de conflit d'intérêts. L'approche du CAL en matière de dépistage de situations de conflits d'intérêts diverge essentiellement de celle employée par le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique. Cela conduit à des situations où les lobbyistes ont été déclarés coupables d'avoir placé des titulaires d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts là où les titulaires d'une charge publique n'étaient pas en conflit d'intérêts. L'IRGC recommande que la définition de « conflit d'intérêts » soit la même dans la *Loi sur le lobbying* et dans la *Loi sur les conflits d'intérêts*.

- vi. **La règle 8 du Code de déontologie des lobbyistes devrait être harmonisée avec les autres lois régissant les activités politiques et les conflits d'intérêts.** L'Association du Barreau canadien a constaté que le traitement par le CAL de la règle 8 du *Code de déontologie des lobbyistes* « n'est pas conforme avec la Charte des droits et libertés ». Il s'agit d'une situation inacceptable, exacerbée par la déclaration cynique du CAL affirmant que les députés choisissent essentiellement de se présenter aux élections afin de promouvoir leurs intérêts personnels. L'IRGC recommande que le Code soit révisé afin qu'il reflète le libellé régissant (i) les conflits d'intérêts et (ii) les activités permises et celles proscrites dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et la *Loi sur les conflits d'intérêts*. La commissaire au lobbying devrait également être habilitée à rendre des décisions anticipées, en temps opportun, sur les questions d'éventuels conflits d'intérêts découlant d'activités politiques des lobbyistes.

Introduction

1. L'Institut de relations gouvernementales du Canada (IRGC) est heureux de soumettre ces observations concernant la révision susmentionnée de la *Loi sur le lobbying*.
2. L'IGC a été fondé en 1994 par des professionnels des relations gouvernementales en réponse à la croissance et à la maturité de l'industrie au cours des dernières décennies. L'IRGC encourage l'adoption de normes élevées par le perfectionnement professionnel et l'adhésion à un code de déontologie professionnelle. L'IRGC s'exprime également au nom du milieu des relations avec le gouvernement canadien sur des sujets relatifs aux relations entre l'industrie du lobbying et le gouvernement canadien. Parmi les membres de l'IRGC on trouve des lobbyistes-conseils et des lobbyistes salariés provenant d'organismes non gouvernementaux (ONG), d'associations commerciales nationales et de sociétés privées (nationales et internationales), représentant tous les secteurs de l'économie canadienne.
3. L'IRGC fait remarquer que la *Loi sur le lobbying* et son cadre de soutien ont été créés dans le but d'améliorer la transparence des communications entre les lobbyistes et le gouvernement. Tout en continuant de soutenir l'objectif prioritaire, l'IRGC soutient respectueusement que ces nombreux éléments de la Loi et de son cadre de soutien ont

obtenu l'effet contraire et ont en fait brouillé les règles de base appliquées par les lobbyistes et par les titulaires d'une charge publique.

4. Tel qu'exposé dans cette présentation, l'IRGC soutient que dans certains cas l'origine du problème réside dans le libellé de la Loi et des règlements de soutien. Dans d'autres cas, le problème réside dans la façon dont la Loi et ses règlements de soutien ont été interprétés et appliqués par le Commissariat au lobbying du Canada (CAL). Au mieux, l'application par le CAL de certaines parties du cadre de soutien a créé un climat d'incertitude et d'imprévisibilité chez les lobbyistes et les titulaires d'une charge publique. Au pire, l'application par le CAL de certains articles du cadre de soutien a été présentée comme étant « non conforme à la *Charte des droits et libertés* » par des commentateurs juridiques reconnus tels que l'Association du Barreau canadien.

Le lobbying auprès des titulaires d'une charge publique est une activité légitime

Vu l'intérêt public présenté par la liberté d'accès aux institutions de l'État;
Vu la légitimité du lobbying auprès des titulaires d'une charge publique;
Vu l'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui se livre à des activités de lobbying;
Vu le fait que l'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à cette liberté d'accès ;

Préambule de la Loi sur le lobbying

5. Au cœur de la Loi sur le lobbying, il est reconnu que la représentation auprès du gouvernement n'est pas un privilège; c'est un droit. Ce droit remonte au début de l'histoire de la démocratie constitutionnelle, plongeant ses racines dans le droit des nobles pour demander réparation auprès de la Couronne dans la Grande Charte, le droit de réclamation des sujets auprès du Monarque dans le *Bill of Rights 1689*, le premier amendement à la Constitution des États-Unis, protégeant les droits des individus, des groupes et des entreprises d'adresser des requêtes au gouvernement.
6. Les parlementaires, les fonctionnaires, les dirigeants d'entreprises et les organismes de charité ont tous leur propre manière de parler des questions d'intérêt public et de les gérer. Les lobbyistes professionnels comprennent ces différences, y compris les nuances, et par conséquent accroissent la valeur du processus politique en les traduisant aux différents intervenants.
7. Les lobbyistes professionnels aident ceux qui ne sont pas habitués de transiger avec le gouvernement à accéder aux règlements gouvernementaux qui sont en constant changement. Ils sont engagés par des groupes d'entreprises et d'organismes caritatifs pour développer et défendre devant le gouvernement des recommandations précises en matière de législation, de règlements et de décisions fiscales. Ils sont souvent approchés directement par le gouvernement pour aider à élucider des dossiers complexes et pour apporter des commentaires sur les besoins et les perspectives de certains secteurs.

8. Le Bureau du directeur des lobbyistes en Colombie-Britannique décrit succinctement cette relation sur son site Web :

Pour plusieurs personnes, le terme « lobbying » est devenu un mot honteux. Il y a une perception courante et fautive que le lobbying est contraire à l'éthique et qu'il peut être préjudiciable à une saine gouvernance. En vérité, le lobbying fait essentiellement partie du processus de prise de décisions politiques.

Il est impossible pour les politiciens et les fonctionnaires de comprendre et connaître toutes les facettes de tous les sujets. Les lobbyistes communiquent des renseignements précieux et offrent une expertise utile au processus décisionnel. Les organismes publics recherchent des conseils et des opinions externes sous forme de consultations publiques, de comités législatifs et autres tribunes publiques. La différence avec les lobbyistes c'est qu'ils donnent leur avis sur des questions importantes pour leur client, leur employeur, contre rémunération.¹

9. Depuis que la *Loi sur le lobbying* a remplacé la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* en 2008, la grande majorité des communications entre les lobbyistes et les titulaires d'une charge publique se sont déroulées conformément à l'esprit et à la lettre de la Loi. La grande majorité des lobbyistes ont gouverné, et continuent de gouverner, eux-mêmes conformément aux normes et aux règles courantes, quelles qu'elles soient.
10. Cela étant dit, l'IRGC soutient que certaines parties de la Loi et de ses règlements pourraient être améliorées en axant sur une plus grande transparence et une prévisibilité accrue pour toutes les parties prenantes. L'IRGC soutient également que d'autres parties de la Loi et de ses règlements nécessitent une révision plus vaste, pour s'assurer que ses règlements soient appliqués de manière égale pour tous et pour s'assurer que la Loi et son cadre de soutien respectent le *Charte des droits et libertés*.

Les attributions du commissaire relatives à l'éducation des titulaires d'une charge publique aux termes de l'article 4.2 de la Loi devraient être plus détaillées

11. L'article 4.2. de la Loi stipule qu'une des tâches du commissaire est de renseigner les titulaires d'une charge publique en ce qui concerne la *Loi sur le lobbying* et son cadre de soutien. L'IRGC est au courant que le CAL a effectué à cet effet un certain nombre de présentations à plusieurs titulaires d'une charge publique, il reste tout de même beaucoup d'incohérence au sein du gouvernement en ce qui a trait à la connaissance pratique de la Loi et de ses règlements par les titulaires d'une charge publique. L'IRGC recommande que le rôle de la commissaire dans l'éducation des titulaires d'une charge publique prenne plus d'importance et que la commissaire ait davantage de pouvoirs pour intervenir lorsque les titulaires d'une charge publique ne respectent pas l'esprit et la lettre de la Loi.

12. Par exemple, l'IRGC comprend que le CAL a informé les hauts responsables à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) au moins à quatre reprises entre 2009 et 2011. Malgré tout, lors d'un récent processus d'attribution de contrats de construction navale, TPSGC a demandé aux entreprises concernées de « s'abstenir volontairement » de faire appel à des lobbyistes. Lorsque l'entreprise retenue a été annoncée, le projet d'« entente-cadre » entre les chantiers et le gouvernement du Canada relatif à ces contrats comprenait une condition (8.4) disant : « L'entreprise accepte de ne pas faire appel à des lobbyistes pour régler tout problème qui pourrait surgir suite à la conclusion de cet accord, ou en rapport avec celui-ci, sans le consentement préalable du gouvernement. » L'approche adoptée par TPSGC en matière de « lobbyisme » soulève plusieurs préoccupations.
13. Premièrement, elle laisse clairement entendre que, que dans certains ministères, on perçoit encore le lobbying auprès du gouvernement comme étant un privilège et non un droit. L'IRGC soutient que, au moins dans ce cas précis, les efforts de la commissaire pour éduquer TPSGC sur la lettre de la Loi n'ont pas empêché ce service de faire une demande qui allait clairement à l'encontre de l'esprit de la Loi. Si TPSGC avait, par exemple, décidé que le processus d'appel d'offres se déroulerait en anglais seulement, on peut être certain que le commissaire aux langues officielles aurait exigé des explications et aurait publiquement recommandé des mesures correctives, puisque cette décision aurait été à l'encontre de la *Loi sur les langues officielles*. Cependant, devant cette irrégularité commise par TPSGC envers l'esprit de la *Loi sur le lobbying*, l'IRGC ne sait pas si la commissaire au lobbying a abordé la question publiquement, de quelque façon que ce soit.
14. Deuxièmement, l'approche adoptée par TPSGC en matière de « lobbyisme » démontre un manque apparent de connaissance par rapport aux définitions et aux désignations clés en vertu de la Loi. TPSGC n'a pas précisé si les employés des chantiers chargés des relations avec le gouvernement pouvaient travailler sur les projets d'appels d'offres. Il ne savait pas non plus, apparemment, qu'en vertu de la Loi, la personne qui exerce les fonctions les plus élevées au sein d'une personne morale qui exerce un lobby auprès du gouvernement est en fait le lobbyiste qui occupe le plus haut poste au sein de cette société. Et, en publiant un décret imprécis à l'encontre des « lobbyistes » avant et après les procédures d'appels d'offres, TPSGC a cherché à éviter que les PDG des chantiers canadiens participent aux processus d'appels d'offres et à l'élaboration de leur propre société, à perpétuité.
15. L'IRGC ne remet pas en question les résultats de ce processus qui est, de toute évidence, rationnel et raisonnable. L'IRGC conteste les efforts que fait TPSGC pour limiter l'interaction entre le gouvernement et les « lobbyistes » - sans égard à l'esprit de la Loi selon laquelle l'activité de lobbying auprès des titulaires d'une charge publique est un droit, non un privilège et sans égard aux définitions et désignations qui déterminent qui peut être « lobbyiste » aux termes de la Loi.
16. L'IRGC recommande en conséquence que le CAL devrait avoir un mandat explicite pour s'assurer que les titulaires d'une charge publique ne soient pas seulement familiers avec

les réglementations courantes qui régissent les communications entre les lobbyistes et le gouvernement, mais qu'ils prennent également conscience de leurs devoirs à l'égard de l'esprit de la Loi qui fait en sorte que le lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique est une activité légitime. L'IRGC recommande en outre que, si une telle situation devait se reproduire, la commissaire au lobbying s'assure que les processus gouvernementaux respectent la lettre et l'esprit de la Loi (il en est de même pour les autres hauts fonctionnaires qui doivent s'assurer que les processus gouvernementaux sont cohérents avec la législation qu'ils sont chargés d'administrer).

La définition du « déclarant » dans l'article 7(6) devraient être révisée

17. Selon l'article 7 (6) de la Loi « le déclarant » est l'employé rémunéré qui exerce les fonctions les plus élevées au sein d'une personne morale ou d'une organisation. Cela renvoie généralement au président-directeur général ou au directeur général d'une personne morale ou d'une organisation.
18. En théorie, cela veut dire que le président et le président-directeur général d'une société ou d'un organisme portent la responsabilité juridique, et exerce un contrôle sur l'enregistrement initial et les rapports mensuels relatifs aux activités de cette société ou cet organisme. En pratique, cela donne l'impression, à la lecture des dossiers publics, que le président et le président-directeur général assistent personnellement à toutes les réunions qui devraient faire l'objet d'un rapport quand, en réalité, la plupart des hauts dirigeants assistent rarement, sinon jamais, à ces réunions avec les TCPD. Dans la plupart des cas où des lobbyistes, autres que le président-directeur général, communiquent avec des titulaires d'une charge publique, le nom de ces lobbyistes n'apparaît jamais dans les dossiers publics. Cela a donné des situations où on les médias ont rapporté que certains présidents-directeurs généraux avaient rencontré des hauts fonctionnaires, alors qu'en réalité ils étaient à l'extérieur du pays, ou même décédés. Cela se prête difficilement à une transparence accrue.
19. Pour ces raisons, l'IRGC propose que la personne qui exerce les fonctions les plus élevées au sein d'une personne morale ou d'une organisation conserve l'ultime responsabilité juridique de l'enregistrement, mais le modèle de rapport mensuel devrait être modifié pour pouvoir indiquer le nom de chaque lobbyiste enregistré qui assiste réellement à une réunion devant faire l'objet d'un rapport afin qu'il figure dans le rapport de la réunion en question.
20. En même temps, l'IRGC fait remarquer qu'il peut exister des situations où la publication pour une courte période du nom des participants à une réunion n'est pas d'intérêt public. Par exemple, une réunion entre deux responsables d'une fusion et acquisition et la commissaire à la concurrence pourrait conduire à une spéculation non supportée et à des conclusions erronées quant à la transaction commerciale imminente – spéculation qui pourrait, en retour, avoir des répercussions sur l'évaluation de ces sociétés de façon irrationnelle. Par conséquent, l'IRGC recommande en outre que le CAL établisse un processus de consultation afin de déterminer s'il est possible d'apporter une série limitée

d'exemptions à l'exigence de divulguer la liste de tous les lobbyistes qui assistent à une réunion, et dans l'affirmative, quelles devraient être ces exemptions.

Les restrictions sur le lobbying énoncées dans l'article 10.11(1) devraient être révisées

21. Selon l'article 10.11(1) de la Loi « Il est interdit à tout ancien titulaire d'une charge publique désignée, pour la période de cinq ans qui suit la date de cessation de ses fonctions à ce titre, d'exercer les activités suivantes (à titre de lobbyiste) :... » L'article 10.11(1.c) apporte des précisions lorsque cette interdiction s'applique aux lobbyistes salariés, établissant que l'« interdiction quinquennale » s'applique seulement si les activités (de lobbying) constituaient une partie importante des fonctions de l'individu pour cet employeur. Sur son site Web, le CAL résume l'article 10.11(1.c) à « une partie importante des fonctions », que l'Avis de mise en œuvre n° 3 évalue à « 20 % ou plus » des fonctions de l'individu. Les employés du CAL ont souvent utilisé l'exemple de « un jour par semaine » pour illustrer comment calculer le 20 %.
22. En d'autres mots, l'« interdiction quinquennale » s'applique sans exception aux lobbyistes *consultants* et à ceux qui travaillent pour le compte d'une *organisation*, mais elle ne s'applique qu'aux lobbyistes *salariés* s'ils déterminent d'eux-mêmes que les activités de lobbying comptent pour plus de 20 % de leurs fonctions.
23. L'IRGC recommande que l'article 10.11(1)(c) de la Loi soit modifié afin de retirer le critère de « partie importante des fonctions » au sujet de l'interdiction quinquennale aux lobbyistes salariés. Cela aurait pour effet d'appliquer l'interdiction quinquennale de manière égale aux trois types de lobbyistes, mettant fin à ce qui est prétendument traité par certains comme une échappatoire plutôt qu'une ligne directrice. Cette modification ne devrait pas, toutefois, avoir un effet rétroactif pour les anciens TCPD qui ont accepté un emploi selon les règles actuelles.
24. L'IRGC fait remarquer qu'une telle modification à la Loi n'affecterait que l'application de l'interdiction quinquennale pour les anciens TCPD qui assument des fonctions de lobbyistes salariés. Cela n'aurait aucune répercussion sur les citoyens, les groupes communautaires et les propriétaires de petites entreprises qui ont parfois besoin de communiquer avec leur député ou autre TCPD.
25. L'IRGC recommande également que, en révisant cet article de la *Loi sur le lobbying*, le comité examine la longueur des périodes de restrictions similaires, appliquées par des organisations professionnelles, des gouvernements provinciaux et d'autres lois fédérales. L'IRGC ne prend pas officiellement position sur la durée de l'interdiction quinquennale et continuera d'encourager ses membres à suivre les règles en vigueur, quelles qu'elles soient.
26. Cependant, l'IRGC fait respectueusement observer qu'à cinq ans, la durée de l'interdiction prévue dans la *Loi sur le lobbying* paraît déraisonnable comparativement aux autres normes bien établies, y compris le *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique* du gouvernement (le résultat étant

que le même titulaire d'une charge publique peut être considéré par un haut fonctionnaire, en vertu d'une Loi, admissible à des activités de lobbying auprès du gouvernement un an après avoir quitté son emploi, et cinq ans par un autre haut fonctionnaire, en vertu d'une autre Loi.

27. Cette différence de quatre ans dans les conditions après l'emploi pour le même individu est problématique en soit pour des raisons évidentes. Les décisions prises par différents hauts fonctionnaires devraient être cohérentes et elles ne devraient pas encourager « la comparaison entre les réglementations » chez les personnes qui cherchent la décision la plus favorable dans leur situation. Les règles devraient être appliquées, de façon transparente et égale pour tous. À cette fin, l'IRGC encourage le comité à se pencher sur la question afin de déterminer si la période de restriction quinquennale est efficace dans l'atteinte des objectifs de la *Loi sur le lobbying*.

Les définitions des communications « organisées et faites de vive voix » dans le Règlement relatif à l'enregistrement des lobbyistes devraient être clarifiées

28. Le *Règlement relatif à l'enregistrement* des lobbyistes définit les types de communications qui doivent figurer dans une déclaration mensuelle comme constituant des « communications orales et organisées sauf celles qui sont amorcées par le titulaire d'une charge publique en rapport avec l'élaboration d'une politique, de programmes ou de dispositions législatives ».
29. Avis de mise en œuvre n° 5 du CAL : Selon le document *Communication avec tout titulaire d'une charge publique désignée*, « Dans le cadre de la Loi, les communications désignent la prise de contact verbale (p. ex. réunions organisées, appels téléphoniques, communications informelles et lobbying populaire) ou écrite (sous forme imprimée ou électronique) avec un titulaire d'une charge publique. » Il fournit plusieurs exemples de différents types de communications entre les lobbyistes et les titulaires d'une charge publique, indiquant pour chaque cas si un rapport mensuel est nécessaire.
30. L'IRGC fait observer que la différence entre une communication « verbale » et « écrite » est simple, mais il n'en est pas de même pour une communication « organisée » et « non-organisée » et le cadre de soutien ne fournit aucune explication officielle à ce sujet. La meilleure directive que nous avons reçue jusqu'à maintenant reste extrêmement confuse et problématique pour la plupart des parties prenantes et elle est, finalement, inapplicable par le CAL.
31. Par exemple, en 2008, l'IRGC a été informé par le CAL qu'un lobbyiste qui discute brièvement d'un dossier avec un TCPD lors d'une conférence ou dans un aéroport ne devrait pas être obligé de déclarer cette communication, si la conversation n'était pas organisée à l'avance. Cependant, il a été mentionné dans l'édition du *Hill Times*ⁱⁱ du 8 novembre 2010 que la commissaire au lobbying avait dit aux membres d'un caucus parlementaire que si un lobbyiste demande à un TCPD au cours d'une réception s'ils peuvent « discuter un moment », cela représente une communication « organisée ».

32. L'IRGC a été informé par courriel par le CAL que pour savoir si une communication est « organisée » il faut qu'il y ait (i) une demande, (ii) une approbation et (iii) un « intervalle de temps » entre la demande et la réunion. Dans le cadre des fonctions sociales du commissaire par exemple, il est à noter également que l'intervalle de temps n'est pas très long (une seconde, apparemment).
33. L'IRGC fait respectueusement observer que cette formule n'était pas celle espérée lors de la tentative de faire une distinction entre les réunions d'affaires organisées et les rencontres fortuites. Il est plutôt question de savoir si un lobbyiste demande poliment à un TCPD s'ils peuvent « parler affaires quelques secondes », ou s'il se précipite tout simplement sur un TCPD sans méfiance.
34. Le dernier communiqué qu'à reçu l'IRGC du CAL ajoute à la confusion. Au mois de février 2011, l'IRGC a été informé que ses membres devaient produire des rapports pour toutes les communications « non planifiées mais organisées ». L'IRGC fait respectueusement remarquer que « non planifiées » et « organisées » sont des notions contradictoires et fait observer que cela ne constitue guère une directive claire du CAL.
35. La confusion entourant ce qui constitue une communication « organisée » a été exacerbée par l'élargissement de la désignation de TCPD pour inclure tous les députés et les sénateurs – des figures publiques qui rencontrent de façon informelle des dizaines, sinon des centaines, de personnes qui veulent communiquer avec le gouvernement, d'une façon ou d'une autre, chaque mois.
36. L'IRGC fait remarquer que le peu de directives fournies par l'Avis de mise en œuvre n° 5 n'ont pas été actualisées depuis l'entrée en de la Loi et en particulier depuis que les députés et les sénateurs ont été désignés comme des TCPD en 2010. Les critères déterminant si une communication est « organisée » ont apparemment changé au CAL depuis la publication de l'Avis de mise en œuvre, en l'absence de consultations officielles ou d'un avis officiel aux parties prenantes.
37. L'IRGC fait remarquer que lors des deux auditions en 2011 devant le Comité de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (22 mars et 23 décembre), le CAL a recommandé que ce problème soit résolu en éliminant le mot « organisée » de la *Loi sur le lobbying*, exigeant que toute communication avec un TCPD soit déclarée, que la conversation soit planifiée ou non, et que la conversation soit initiée par le TCPD ou non.
38. La commissaire a déclaré le 13 décembre 2011 : « Je recommande également que toutes les communications « orales », quelle que soit la personne qui en soit à l'origine et qu'elles aient été organisées à l'avance ou non, devraient être divulguées. »
39. L'IRGC s'oppose fortement à cette proposition, laquelle pourrait étendre un processus déjà onéreux pour les lobbyistes et les titulaires d'une charge publique à des niveaux

absurdes de micro-règlementation. Considérant les conséquences de cette proposition selon les scénarios suivants :

- i. On pourrait exiger des députés qu'ils établissent des registres pour chaque conversation qu'ils ont eue, avec toutes les personnes qu'ils ont rencontrées, partout, en tout temps, au cas où la conversation devrait être ajoutée dans un rapport mensuel d'un lobbyiste et vérifiée ultérieurement par le CAL.
- ii. Autrement, les députés pourraient devoir demander à toutes les personnes qu'ils rencontrent si elles sont des lobbyistes enregistrés (à Ottawa, en déplacement ou lors des campagnes dans leur circonscription), ainsi ils sauraient s'ils doivent consigner cette conversation pour une future vérification par le CAL.
- iii. Un député qui communique avec un électeur propriétaire d'entreprise afin de connaître son opinion sur un projet de loi pourrait déclencher une obligation pour cet électeur de divulguer cet appel provenant du député.
- iv. Les TCPD et lobbyistes qui sont mariés, ou amis de longue date, ou voisins, ou membres de la famille, pourraient devoir divulguer les conversations liées au travail qui pourraient survenir en tout temps, ou ne pas être conformes aux exigences en matière de déclaration.

40. L'IRGC considère que le problème actuel autour des communications « verbales et organisées » provient d'un manque de clarté autour de la signification du mot « organisée » dans le contexte des communications qui devraient faire l'objet d'un rapport. La proposition du CAL de « jeter le bébé avec l'eau du bain » pourrait ne pas être cohérente avec l'intention originale de la Loi, qui est de faire la différence entre des réunions d'affaires et des rencontres fortuites.

41. De plus, la proposition du CAL pourrait manifestement causer une augmentation exponentielle de la réglementation pour le gouvernement et les entreprises. À cet égard, cette recommandation s'éloigne considérablement des récentes recommandations de la Commission sur la réduction de la paperasse depuis qu'il cherche à résoudre un problème de définition dans la réglementation non pas avec des précisions supplémentaires, mais en créant un fardeau réglementaire supplémentaire pour les titulaires d'une charge publique, les organismes de réglementation et les entreprises.

42. L'IRGC recommande plutôt que le CAL, par l'entremise du gouverneur en conseil, entreprenne un processus de consultation publique sur ce qui constitue officiellement des communications « organisées ». L'objectif de ce processus devrait être d'établir un ensemble de définitions fonctionnelles qui pourraient être clairement comprises et appliquées de façon raisonnable.

Les critères servant à déterminer si un lobbyiste a placé un titulaire d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts devraient être les mêmes que ceux qui déterminent si un titulaire d'une charge publique est placé en situation de conflit d'intérêts.

43. L'IRGC fait remarquer que pour les titulaires d'une charge publique, la *Loi sur les conflits d'intérêts* fixe les critères et le sens des termes pour un « vrai » conflit d'intérêts seulement. Le *Code de déontologie des lobbyistes*, d'autre part, cible le « réel et l'apparent » conflit – créant une situation où les normes en matière d'éthique sont plus élevées pour les lobbyistes que pour les titulaires d'une charge publique, et une situation où des lobbyistes peuvent être reconnus coupable d'avoir placé un politicien en situation de conflit d'intérêts même si, pour sa part, il n'en est rien.
44. En février 2011, la commissaire au lobbying a déposé deux rapports au Parlement constatant que, dans les deux cas, un lobbyiste a enfreint la règle 8 du Code et a, par conséquent, placé un titulaire d'une charge publique en situation de conflit d'intérêtsⁱⁱⁱ. Ces décisions sont en lien avec les mesures adoptées en 2004, cinq ans avant que les règles actuelles aient été adoptées. L'application rétroactive des règles de 2009 aux événements survenus en 2004 n'a jamais été abordée ou expliquée par le CAL.
45. De plus, dans au moins un des cas, la commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique avait déjà pris une décision, basée sur les mêmes faits, que les actions en question ne constituaient pas un conflit d'intérêts de la part du titulaire d'une charge publique. Et, dans au moins un des cas, la GRC avait déterminé qu'il n'y avait pas de raison d'enquêter sur les mêmes faits en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (rebaptisée *Loi sur le lobbying*).
46. L'IRGC fait respectueusement observer que la situation actuelle concernant la réglementation des « activités politiques » des lobbyistes est intenable. Un haut fonctionnaire examine les faits et conclut qu'un titulaire d'une charge publique n'était pas en situation de conflit d'intérêts. Un autre haut fonctionnaire examine les mêmes faits et conclut que les lobbyistes ont placé le titulaire d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts (ce qui n'était apparemment pas le cas).
47. L'application régulière et logique et les éléments fondamentaux de la justice naturelle dictent que lorsque la GRC ou une organisation quasi judiciaire déclare qu'un titulaire d'une charge publique n'est pas en situation de conflit d'intérêts, aucun autre individu ne peut raisonnable être déclaré en situation de conflit d'intérêts par une autre organisation quasi judiciaire en se basant sur les mêmes faits. L'application régulière de la loi et de la justice naturelle pourraient également être en opposition avec l'application inéquitable et rétroactive d'une interprétation juridique en 2009 des activités qui ont eu lieu en 2004.
48. Pour ces raisons, l'IRGC recommande que les critères de la commissaire au lobbying servant à déterminer si un lobbyiste a placé un titulaire d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts soient cohérents avec les normes de la commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique qui déterminent si un titulaire d'une charge publique a été placé en situation de conflit d'intérêts par un lobbyiste. Dans les deux cas, les critères devraient être ceux d'un « réel » conflit d'intérêts résultant des actions d'un lobbyiste envers un titulaire d'une charge publique.

49. L'IRGC recommande également que, comme précisé ci-dessous, le CAL respecte les principes juridiques fondamentaux et les éléments fondamentaux de la justice naturelle quand il rend des décisions qui pourraient avoir des conséquences juridiques graves pour les individus concernés.

La règle 8 du *Code de déontologie des lobbyistes* devrait être harmonisée avec les autres lois régissant les activités politiques et les conflits d'intérêts.

50. L'IRGC fait remarquer que l'approche actuelle du CAL pour aborder les situations de conflits d'intérêts découlant d'« activités politiques » ne reflète pas les droits constitutionnels ou les procédures juridiques qui prévalent depuis longtemps.

51. Selon l'article 10.2 de la Loi, la commissaire devrait « ...élaborer un code de déontologie des lobbyistes portant sur toutes les activités visées aux paragraphes 5(1) et 7(1) ». Une bonne partie du *Code de déontologie* actuel porte sur la manière dont les lobbyistes interagissent avec leurs clients. Cependant, la règle 8 de l'actuel Code établit que « Les lobbyistes doivent éviter de placer les titulaires d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts en proposant ou en prenant toute action qui constituerait une influence répréhensible sur ces titulaires. » En ce sens, le Code mélange deux principes distincts : L'éthique professionnelle courante et les conflits d'intérêts résultant des activités politiques.

52. En 2009, la Cour d'appel fédérale a annulé l'interprétation originale de l'ancien directeur des lobbyistes de l'application de cette règle aux lobbyistes^{iv}. La commissaire au lobbying actuelle a quant à elle publié la directive du commissaire en matière de conflits d'intérêts établissant que les lobbyistes peuvent contrevenir à la Règle 8 si une « obligation ou un intérêt personnel » est créé (entre autres) par des « activités politiques », qui n'ont pas été définies.

53. En juin 2010, l'Association du Barreau canadien (ABC) a publié son *Avis sur la constitutionnalité de la Règle 8 du Code de déontologie des lobbyistes*. Dans cet avis, l'ABC exprime sa « préoccupation fondamentale pour ce qui concerne les directives et s'interroge en particulier sur la cohérence de la directive de la Règle 8 avec la *Charte des droits et libertés* ».

54. L'ABC estime finalement que la façon dont la commissaire a traité les « activités politiques », en vertu de la Règle 8 du *Code de déontologie des lobbyistes*, constitue une violation à la « liberté d'expression des « lobbyistes » en vertu de l'alinéa 2b) de la Charte et ... qu'elle ne se justifie pas raisonnablement dans une société libre et démocratique en vertu de l'alinéa 1 (de la Charte). »

55. En août 2010, le CAL a publié une *Clarification concernant les activités politiques dans le contexte de la Règle 8*. Ce document fournit des exemples généraux d'activités qui « ne seraient pas », « pourraient être » et qui « seraient probablement » en contradiction avec la Règle 8. Les exemples fournis ne sont pas exhaustifs et traitent de la question

de savoir si les activités politiques des lobbyistes « favorisent les intérêts personnels » d'un titulaire d'une charge publique.

56. En mars 2011, la commissaire au lobbying a publié un « rappel concernant la participation des lobbyistes aux activités politiques » qui mentionne, entre autres, que « Travailler à une campagne en vue de l'élection d'un titulaire d'une charge publique sert, à mon avis, les intérêts personnels de ce dernier. » Autrement dit, le CAL considère que les députés se présentent surtout aux élections afin de promouvoir leurs intérêts personnels – une vision remarquablement cynique de la décision de poser sa candidature à une fonction publique.

57. À la lumière des problèmes graves en matière de constitution, de gouvernance et d'application régulière inhérents à l'application actuelle de la Règle 8 par la commissaire, l'IRGC recommande ce qui suit :

58. Premièrement, la directive du commissaire en matière de conflits d'intérêts devrait être retirée et le *Code de déontologie des lobbyistes* devrait être révisé afin qu'il reflète le libellé qu'on trouve actuellement dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et la *Loi sur les conflits d'intérêts*.

- i. L'article 112 de la partie 7 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* reconnaît aux fonctionnaires le droit de se livrer à des activités politiques tout en respectant le principe d'impartialité politique au sein de la fonction publique. La Loi définit une « activité politique » comme suit :
 - (a) toute activité exercée au sein d'un parti politique, ou exercée pour soutenir un tel parti ou pour s'y opposer;
 - (b) toute activité exercée pour soutenir un candidat avant ou pendant la période électorale ou pour s'y opposer;
 - (c) le fait d'être candidat à une élection ou de tenter de le devenir, avant ou pendant la période électorale.
- ii. L'article 15 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* traite des activités interdites pour les titulaires d'une charge publique. L'article 15(4) stipule que : « Le présent article n'a pas pour effet d'interdire ou de restreindre les activités politiques d'un titulaire d'une charge publique principal. » L'article 16 traite particulièrement des campagnes de financement et indique que : « Il est interdit à tout titulaire d'une charge publique de solliciter personnellement des fonds d'une personne ou d'un organisme si l'exercice d'une telle activité plaçait le titulaire en situation de conflit d'intérêts. »

59. L'IRGC fait respectueusement observer qu'en harmonisant la Règle 8 du *Code de déontologie des lobbyistes* avec la législation existante régissant les activités politiques des titulaires d'une charge publique^v, le gouvernement pourrait s'assurer que les droits des lobbyistes ne sont pas ensevelis par la Règle 8 du Code de déontologie des lobbyistes, tout en veillant à ce que les lobbyistes soient tenus aux mêmes normes

d'éthique que les titulaires d'une charge publique lorsqu'il est question d'activités politiques et de conflits d'intérêts.

60. De plus, l'IRGC propose que la commissaire au lobbying soit spécialement habilitée à rendre des décisions anticipées sur des questions d'éventuels conflits d'intérêts découlant d'activités politiques des lobbyistes, dans un délai de 24 à 48 heures (semblable aux autres corps professionnels). Cette mesure pourrait réduire de manière importante le niveau inacceptable de conjecture pour les lobbyistes qui doivent déterminer – en l'absence d'une directive utile du CAL – si leurs activités politiques peuvent être considérées, des années plus tard, comme allant à l'encontre de la Règle 8.

Conclusion

61. En conclusion, l'IRGC réitère que le lobbying auprès du gouvernement n'est pas un privilège; c'est un droit de longue date ancré dans l'histoire du gouvernement constitutionnel. La grande majorité des lobbyistes prennent ce droit très au sérieux, et le gouvernement eux-mêmes conformément aux normes et aux règles fixées par le gouvernement, et ils continueront de le faire.

62. En même temps, l'IRGC fait observer qu'il existe des éléments particuliers dans le cadre de soutien actuel qui ne fonctionnent pas aussi bien qu'ils le devraient, autant pour les lobbyistes que pour les titulaires d'une charge publique. À cette fin, l'IRGC émet les recommandations suivantes :

- i. Les attributions du commissaire relatives à l'éducation des titulaires d'une charge publique aux termes de l'article 4.2 de la Loi devraient être plus détaillées.
- ii. La définition du « déclarant » qu'on trouve dans l'article 7(6) devraient être révisée.
- iii. Les restrictions sur le lobbying énoncées dans l'article 10.11(1) devraient être révisées.
- iv. Les définitions de communications « organisées et faites de vive voix » qu'on trouve dans le *Règlement relatif à l'enregistrement des lobbyistes* devraient être le sujet d'un processus de consultation publique afin d'établir des définitions clairement comprises et appliquées de façon raisonnable.
- v. Les critères servant à déterminer si un lobbyiste a placé un titulaire d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts devraient être les mêmes que ceux qui déterminent si un titulaire d'une charge publique est placé en situation de conflit d'intérêts.
- vi. La Règle 8 du *Code de déontologie des lobbyistes* devrait être harmonisée avec le libellé des autres législations régissant les activités politiques et les conflits d'intérêts, et la commissaire au lobbying devrait être habilitée à fournir des directives utiles en rendant des décisions anticipées.

63. Finalement, l'IRGC fait remarquer que bien que la commissaire et le personnel du CAL ont toujours été accessibles et disposés à examiner les problèmes des lobbyistes lorsqu'ils se présentent, un groupe consultatif plus formel formé de membres du CAL et de l'IRGC qui se réuniraient une ou deux fois par année afin de discuter des tendances et des questions concernant les affaires et la réglementation du lobbying (avec un rapport des discussions qui serait rendu public après serait avantageux pour toutes les parties prenantes. L'IRGC serait heureux de travailler avec le CAL afin d'établir un cadre de discussion régulier sur le sujet.
64. L'IRGC apprécie cette occasion de partager sa vision dans le cadre de cette procédure importante.

Fin du document

Annexe 1 : Réponses de l'IRGC aux recommandations du CAL

(Tel que présenté dans « Allocution par Karen E. Shepherd, commissaire au lobbying du Canada, 23 mars 2011 » <http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/fra/nx00566.html#il>)

1. « C'est pourquoi je recommande que les dispositions sur « une partie importante des fonctions » soient retirées de la Loi. Parallèlement, je recommande aussi que le Parlement s'interroge à propos de qui devrait être ciblé par la Loi et si un nombre restreint d'exemptions est nécessaire. Je me ferai un plaisir d'étudier cette question avec le Parlement au cours de ses délibérations. »

- L'IRGC recommande que l'article 10.11(1)(c) de la Loi soit modifiée afin de retirer le critère de partie importante des fonctions (c.-à-d. « la règle du 20 % ») au sujet de l'interdiction quinquennale aux lobbyistes salariés. L'IRGC recommande également que, par équité envers les anciens TCPD qui ont accepté un emploi aux termes des règles actuelles, et envers leurs employés, ce changement ne devrait pas avoir un effet rétroactif.

2. « Je crois qu'on pourrait accroître la transparence en exigeant que les noms des personnes qui se livrent à des activités de lobbying en communiquant avec des titulaires d'une charge publique désignée soient aussi indiqués dans les déclarations mensuelles des communications. »

- L'IRGC propose que la personne qui exerce les fonctions les plus élevées au sein d'une personne morale ou d'une organisation conserve l'ultime responsabilité juridique de l'enregistrement, mais que le modèle de rapport mensuel soit modifié pour pouvoir indiquer le nom de chaque lobbyiste enregistré qui assiste réellement à une réunion devant faire l'objet d'un rapport afin qu'il figure dans le rapport de la réunion en question. L'IRGC fait remarquer qu'un nombre limité d'exemptions ou d'extensions peut être justifié lorsque la publication du nom des participants à une réunion qui devrait faire l'objet d'un rapport pour une courte période n'est pas d'intérêt public.

3. « Je recommande également que toutes les communications « orales », quelle que soit la personne qui en soit à l'origine et qu'elles aient été organisées à l'avance ou non, devraient être divulguées. »

- L'IRGC s'oppose fortement à cette proposition, laquelle pourrait étendre un processus déjà onéreux pour les lobbyistes et les titulaires d'une charge publique à des niveaux absurdes de micro-règlementation. Les députés et autres TCPD seraient tenus de demander à toutes les personnes qu'ils rencontrent, n'importe où, en tout temps, si elles sont enregistrées en tant que lobbyistes. Si c'est le cas, le député ou un autre TCPD devrait tenir un registre de ces

conversations pour pouvoir vérifier les contenus et les sujets lorsque les rapports de ces conversations par les lobbyistes seront vérifiés par le CAL.

- Au lieu de soutenir l'approche du CAL de « jeter le bébé avec l'eau du bain », l'IRGC recommande que le CAL, par l'entremise du gouverneur en conseil, entame un processus de consultation publique afin d'établir des définitions claires, fonctionnelles et facilement applicables sur ce que constitue une communication « organisée ».

4. « La Loi me donne le mandat d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes éducatifs afin de sensibiliser le public à la Loi. Je suis d'avis qu'en communiquant la raison d'être et les exigences de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes, on peut accroître la conformité. C'est pourquoi je recommande que ce mandat explicite demeure dans la Loi.

- L'IRGC soutient cette recommandation et fait remarquer que les attributions de la commissaire de « communiquer les objectifs et les exigences de la Loi » sont explicitement étendues aux membres du personnel du gouvernement qui ne respectent pas l'esprit et la lettre de la Loi (semblable aux députés qui sont confrontés aux décisions du gouvernement qui sont incohérentes avec la législation qu'ils sont chargés d'administrer).

5. « Je recommande qu'un régime de pénalités administratives pécuniaires soit adopté. »

- L'IRGC s'oppose fortement à cette proposition. Le CAL a démontré une réticence à respecter les principes de base de l'application régulière et de la justice naturelle dans plusieurs décisions :
 - Des lobbyistes ont été trouvés coupables d'enfreindre les règles qui sont entrées en vigueur quatre ans après que les infractions alléguées se soient produites.
 - Des enquêtes ont été menées en secret, sans que la personne faisant l'objet de l'enquête ne soit informée de la nature des allégations qui pesaient sur elle.
 - Des enquêtes ont duré jusqu'à dix ans.
 - Des lobbyistes faisant l'objet d'une enquête par le CAL se sont vu refuser le droit de demander des conseils de vive voix au nom de leurs clients.
 - Certaines interprétations et conclusions présentées par le CAL ont été décrites par l'Association du Barreau canadien comme étant non conformes à la *Charte des droits et libertés*.
- En faisant cette recommandation, la commissaire demande, de fait, au Parlement de faire du CAL le bureau d'enregistrement, le régulateur, l'enquêteur, le procureur, le juge et le jury. Pour pouvoir soutenir une demande

du CAL pour une augmentation de ses pouvoirs quasi juridiques, l'IRGC s'attendrait à voir un plus grand engagement de la part du CAL envers les principes fondamentaux de l'application régulière et de la justice naturelle.

- L'IRGC fait également remarquer que les autres hauts fonctionnaires tels que la commissaire à la concurrence ne perçoivent pas directement des amendes administratives. Si la commissaire à la concurrence considère qu'un individu ou une entreprise a abusé de sa position dominante sur le marché, une recommandation est faite au Tribunal de la concurrence afin qu'il perçoive une amende. Les individus et les entreprises peuvent alors se faire entendre par une instance neutre au sujet de la pénalité recommandée par la commissaire.
- Étant donné le bilan du CAL en ce qui a trait au respect de l'application régulière de la loi et des principes fondamentaux de la justice naturelle, l'IRGC considère que tout pouvoir additionnel accordé au CAL afin de percevoir des amendes administratives doit être soutenu par un tribunal neutre, comme il est indiqué à partir de l'article 78(3.1) jusqu'à l'article 78(3.3) dans la *Loi sur la concurrence*.

6. « J'estime que la Loi devrait être modifiée de manière à inclure des dispositions offrant à la commissaire, ou toute personne agissant en son nom, un certain degré d'immunité contre les poursuites criminelles ou civiles, telles les poursuites pour diffamation. »

- Manifestant une réaction semblable à la question des pénalités monétaires administratives, l'IRGC fait remarquer que la commissaire demande les pouvoirs et les protections accordés à un juge, sans engagement supplémentaire à gérer le CAL de façon plus judicieuse.
- Pour pouvoir soutenir cette demande de protection juridique supplémentaire pour la commissaire et les employés du CAL, nous espérons une contrepartie, par exemple, un engagement à ne pas rendre de décisions rétroactives, à fournir une directive claire et utile sur les questions de conformité et à respecter la *Charte des droits et libertés* dans l'administration de la Loi et de son cadre de soutien.

ⁱ <http://www.lobbyistsregistrar.bc.ca/>

ⁱⁱ VONGDOUANGCHANH, Bea, "Senators are being lobbied almost as much as MPs", *Hill Times*, November 8, 2010.

ⁱⁱⁱ Consulter : <http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/eng/nx00018.html>

^{iv} CAF 2009 par J. A. Pelletier au nom de la Cour. *Democracy Watch c. Campbell et le Procureur général du Canada (Registre des Lobbyistes)*.

^v Notamment les lois qui reflètent un jugement de la Cour suprême du Canada (1991) concernant une question fondamentale similaire. Consulter : *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 S.C.R. 6