

Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection
des renseignements personnels et de l'éthique
131, rue Queen, sixième étage
Chambre des communes
Ottawa ON K1A 0A6
Canada
Courriel : ETHI@parl.gc.ca

Le 6 février 2023

Objet : Troisième édition du *Code de déontologie des lobbyistes*

Aux membres du Comité,

Nous vous remercions de nous donner l'occasion de présenter à votre comité nos commentaires sur l'ébauche de la troisième édition du *Code de déontologie des lobbyistes*, parue en novembre 2022.

L'Institut des relations gouvernementales du Canada (IRGC) est un organisme à but non lucratif canadien fondé en 1994 par des professionnels en relations gouvernementales en réaction à la croissance et à la maturation de ce secteur au cours des décennies précédentes. L'IRGC préconise le respect de normes de pratique rigoureuses incluant le perfectionnement continu et l'adhésion à un code de déontologie professionnel.

L'IRGC a participé à toutes les séries de consultation sur l'ébauche du Code. Nous félicitons la commissaire au lobbying d'avoir tenu une consultation échelonnée et reconnaissons les améliorations substantielles apportées à chaque version du Code. Nous tenons à féliciter la commissaire pour la mise à jour du préambule et de la section « Intégrité et honnêteté » du Code, afin de reconnaître que le lobbying transparent et éthique est une activité légitime qui soutient la prise de décisions éclairées des fonctionnaires. Il est important de le souligner puisqu'aux quatre coins du pays, des représentants de tous les secteurs cherchent à entretenir des relations avec le gouvernement : les organisations à but non lucratif, les organismes de bienfaisance, les syndicats, les entreprises et industries, et les associations sectorielles.

Le régime de lobbying du Canada fonctionne bien car il est fondé sur des règles simples et sensées qui incitent la transparence et l'ouverture tout en veillant à ce que personne ne puisse agir de manière à créer un sentiment d'obligation chez un titulaire d'une charge publique. Quand les décideurs ont l'occasion de discuter et de communiquer souvent avec des parties prenantes – les personnes qui maîtrisent le mieux un enjeu ou seront les plus touchées par le fruit des réflexions en cours – les politiques publiques qui en résultent sont toujours meilleures.

Bien que nous apprécions les améliorations apportées par la commissaire à différents points au cours de la consultation, des préoccupations sérieuses exprimées entraveraient la capacité des titulaires d'une charge publique à s'engager avec les parties prenantes.

La règle 4 (marques d'hospitalité) et la définition de « faible valeur »

L'IRGC a consulté ses membres à ce sujet et il est évident que l'actuelle section proposée sur les marques d'hospitalité inquiète passablement – et particulièrement les représentants d'associations et d'organismes de bienfaisance. Il n'est pas rare que les organisations, les associations sectorielles et les

organismes de bienfaisances invitent des titulaires d'une charge publique à des événements légitimes dans un cadre où les marques d'hospitalité sont raisonnables. Ils peuvent ainsi plus aisément se présenter en une seule et même occasion avec une multitude de titulaires d'une charge publique rassemblés.

Dans la toute dernière version du projet de mise à jour du Code, la commissaire a fixé pour les marques d'hospitalité une limite de faible valeur annuelle de deux fois 40 \$ par titulaire d'une charge publique (avant taxes, pourboires et frais de traiteur, et frais de location ou de service). Il va sans dire qu'il ne sera guère aisé d'organiser au Canada une réception ou un événement se résumant à ce coût moyen par invité, d'autant que l'inflation fait actuellement monter les prix. Faire le suivi précis des députés, sénateurs et autres titulaires d'une charge publique s'étant présentés à une réception précédente ou ayant déjà profité dans l'année d'une autre marque d'hospitalité ne sera pas évident non plus. Mais surtout, ces limitations risquent fort d'empêcher les organisations et organismes de rencontrer lors d'une réception ou simplement autour d'un café les titulaires d'une charge publique et d'avoir avec eux des discussions utiles à tous. Nous sommes persuadés que les législateurs n'avaient pas cette intention lorsqu'ils ont donné au commissaire au lobbying le pouvoir de créer *Le Code de déontologie des lobbyistes*. Les versions précédentes du code ont choisi de ne pas fixer de plafond monétaire précis et ont mis l'accent sur l'hospitalité « raisonnable » et dans les limites de ce qu'un député peut accepter.

Nos réserves nous semblent d'autant plus valides que la commissaire elle-même a reconnu que cette limite de « faible valeur » était plutôt restrictive et a lancé l'idée qu'il soit possible de demander une exemption. Cette possibilité a certes son utilité, mais nous soulignons respectueusement que vu le coût actuel d'un petit-déjeuner ou réception en soirée, on risque fort de se retrouver devant une situation où pratiquement chaque événement entraînera une demande d'exemption. De plus, le calcul sous-jacent à cette limite de 40 \$ n'a pas été exposé, ni les critères qui feront en sorte qu'une demande d'exemption sera reçue. Il en résulte que le Commissariat au lobbying s'arrogera *de facto* un contrôle quasi complet sur les événements qui pourront ou non être organisés annuellement pour les titulaires d'une charge publique.

Ajoutons que les limites imposées dans la règle 4 pour les marques d'hospitalité vont vraisemblablement augmenter le travail et la pression pour la commissaire et son équipe, puisque les demandes d'exemption ne manqueront pas de pleuvoir d'après nous. C'est assurément épineux sachant que le commissariat serait déjà en pénurie de personnel et sans grande marge de manœuvre financière pour accomplir ses obligations.

Le Code tel qu'il est actuellement rédigé compliquera définitivement la tenue régulière d'activités accueillant des titulaires d'une charge publique. Nous croyons respectueusement que ce n'est pas le résultat que souhaitaient atteindre les législateurs lorsque le Parlement a créé les diverses lois qui composent nos régimes d'éthique et de lobbying. En persistant dans cette voie, la commissaire au lobbying va au-delà de l'application de leurs lois et règlements et va faire œuvre de législateur un rôle strictement réservé aux parlementaires.

En fait, définir de manière aussi restrictive le concept de marque d'hospitalité semble même contrevenir directement à l'alinéa 11(2)c) de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, qui énonce que le titulaire de charge publique peut accepter « un cadeau ou autre avantage qui est une marque normale ou habituelle de courtoisie ou de protocole ou qui est habituellement offert dans le cadre de la charge du titulaire ».

Les titulaires de charge publique se présentent en effet aux réceptions parce que c'est une manière bien plus efficace de rencontrer de nombreuses parties prenantes et d'échanger de l'information avec elles que de chercher à organiser des rencontres individuelles avec chaque partie. Et offrir du café et d'autres rafraîchissements lors d'une réception n'est très certainement rien d'autre qu'une « marque normale ou habituelle de courtoisie ». La proposition du commissaire aura un impact sur la capacité des députés à engager les parties prenantes. En échange, elle limitera les types d'intervenants à des réunions individuelles au lieu d'organiser des réceptions ou des petits-déjeuners qui contribuent à faire avancer le discours et à informer nos élus sur d'importantes questions de politique publique.

Présentement, le *Code de déontologie des lobbyistes* est construit autour de l'idée que les marques d'hospitalité devraient être encadrées de manière à imposer des limites raisonnables. Il permet une certaine flexibilité et il n'y a jamais eu, à notre connaissance, de cas où un sentiment d'obligation a été créé lorsqu'un député était simplement présent à un événement dans la Cité parlementaire. Mais les titulaires de charge publique, puisqu'ils sont soumis à la *Loi sur les conflits d'intérêts*, doivent déjà déclarer annuellement tous cadeaux dépassant une valeur de 200 \$. À notre avis, ces dispositions empêchent déjà les lobbyistes de dépasser sur 12 mois les limites du raisonnable quant aux marques d'hospitalité offertes. D'autre part, le commissaire ne justifie pas la raison pour laquelle le nouveau code aurait la capacité de pénaliser une organisation pour avoir offert à un élu une hospitalité correspondant à un niveau qu'elle est autorisée à accepter en vertu de la loi sur les conflits d'intérêts. Nous suggérons que le Code soit éclairci par l'inclusion dans la section des définitions de ces dispositions législatives déjà établies.

Le travail politique

L'IRGC croit fermement que toute limite imposée sur les activités enregistrées en raison d'une activité politique constitue une violation à première vue des articles 2 et 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Une consultation ou un texte non réglementaire comme le Code ne constituent certainement pas des mécanismes appropriés pour limiter un droit garanti par la Charte.

Puisque des droits citoyens pourraient être compromis, le Parlement devrait se saisir du dossier et en délibérer. Nous insistons pour que le Comité et le Parlement délivrent des instructions précises à la commissaire et à ses successeurs concernant ce qui peut ou non être intégré au *Code de déontologie des lobbyistes*.

Bien que la commissaire ait retouché le calcul de la période de restriction en s'appuyant sur l'importance stratégique d'un rôle dans le cadre d'une campagne, elle a également étendu le principe à tout fonctionnaire et ses « associés ». Or, dans le cas d'un ministre, cela inclurait tout secrétaire parlementaire ou membre du personnel parlementaire travaillant avec lui. Autrement dit, le ministère complet deviendrait *de facto* interdit à toute personne ayant bénévolement posé des pancartes électorales dans le cadre d'une élection.

L'IRGC et ses membres s'opposent avec vigueur à cette restriction et considèrent que le Commissariat au lobbying outrepassa son mandat ici. Avant 2015, le travail politique n'était même pas dans le Code. Le Commissariat est responsable du *Code de déontologie des lobbyistes* pour ce qui a trait aux activités enregistrables des lobbyistes, rappelons-le. Par conséquent, si la commissaire souhaite que le code s'étende au-delà de son champ d'application et couvre l'activité politique, il s'agit d'une décision qui relève du Parlement et non d'un instrument non statutaire tel que le code.

Conclusion

L'IRGC croit que le *Code de déontologie des lobbyistes* joue un rôle majeur pour offrir à ses membres un milieu de travail où priment les normes les plus élevées d'intégrité, d'honnêteté, d'ouverture, de professionnalisme et de transparence.

Le Code vise à assurer la transparence et à prévenir toute action qui ferait naître chez un titulaire d'une charge publique un sentiment d'obligation. Ces principes sont incontestablement justes, c'est pourquoi le Code devrait être précisé de manière à ce que les lobbyistes comprennent parfaitement les obligations qui leur échoient. Depuis la mise en place du Code, la quasi-totalité des lobbyistes l'ont scrupuleusement respecté. En augmenter la clarté assurera que ces bonnes pratiques se poursuivent.

Nous remercions sincèrement le Comité pour le temps pris à lire les modifications que nous proposons et sa considération de nos arguments, et nous demeurons à la disposition de ses membres si d'autres informations sont requises.

Veuillez agréer nos plus respectueuses salutations.



Megan Buttle

Présidente, Institut des relations gouvernementales du Canada