

Bulletin Relations gouvernementales et règles d'éthique

Septembre 2009

Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.

ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI ALBERTAINE SUR LE LOBBYISME

L'Alberta devient la sixième province canadienne à créer un registre des lobbyistes

Nicolas Leblanc, Montréal

Le 28 septembre 2009, l'assemblée législative de l'Alberta a proclamé l'entrée en vigueur de la loi intitulée *Lobbyists Act*¹ (la « Loi »). L'Alberta devient ainsi la sixième province canadienne à adopter une telle loi après le Québec, l'Ontario, la Colombie-Britannique, la Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve-et-Labrador et le gouvernement fédéral.

En vertu de cette nouvelle loi, les lobbyistes sont tenus d'enregistrer leurs activités de lobbyisme au registre en ligne, accessible au public. De plus, la Loi interdit à une personne d'exercer des activités de lobbyisme à l'égard de certains objets d'engagement lorsque la personne ou une personne liée à celle-ci détient un contrat prévoyant que des conseils rémunérés seront donnés à l'égard de l'objet en question et vice versa. Il s'agit là d'une première dans la législation canadienne en matière de lobbyisme.

Les lobbyistes-conseils qui exercent actuellement des activités de lobbyisme dans la province doivent déposer une première déclaration dans les trente (30) jours suivant la date d'entrée en vigueur de la Loi, soit le 28 septembre 2009. Les lobbyistes d'organisation

doivent quant à eux déposer une première déclaration dans un délai de deux (2) mois.

CONTEXTE

L'entrée en vigueur de la Loi concrétise l'une des promesses faites par le premier ministre Ed Stelmach durant sa campagne électorale. Il s'agit de la première loi à être examinée par le nouveau comité permanent sur les services gouvernementaux composé de tous les partis.

La promulgation de cette loi s'inscrit dans le cadre d'une initiative plus étendue du gouvernement albertain visant à promouvoir l'une des priorités du gouvernement Stelmach, soit de « gouverner avec intégrité et transparence ».² Parmi d'autres textes législatifs récents, notons la loi intitulée *Conflicts of Interest Amendment Act*, 2007,³ adoptée en même temps que la *Lobbyists Act* et entrée en vigueur le 1^{er} avril 2008, laquelle élargit les restrictions

Vancouver

Calgary

Toronto

Ottawa

Montréal

Québec

Londres

Paris

Johannesburg

www.fasken.com

¹ S.A. 2007, ch. L-20.5.

² *Governing with integrity and transparency*, communiqué de presse, 29 mai 2007, en ligne à :

<http://alberta.ca/home/NewsFrame.cfm?ReleaseID=/acn/200705/21551D994D948-F30A-9EB5-A8CFCCB2C5144DC5.html>

³ Projet de loi 2, 26^e législature – 3^e session (2007), S.A. 2007 ch. 28.

post-emploi applicables aux titulaires d'une charge publique, et la loi intitulée *Alberta Public Agencies Governance Act*,⁴ dont la majeure partie des dispositions ne sont pas encore en vigueur et qui vise à favoriser la transparence dans la gouvernance des organismes publics.

Avant même la proclamation en vigueur de la Loi, certaines corrections ont du y être apportées par la *Lobbyists Amendment Act, 2009*⁵.

APERÇU ET POINTS SAILLANTS

Le cadre de la Loi est similaire à d'autres textes législatifs en matière de lobbyisme au Canada. Les personnes familières avec ces lois ne manqueront pas de remarquer que la Loi emprunte des passages à plusieurs lois existantes, notamment la *Loi sur le lobbying* (Canada) et la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* (Québec).

Principes

Le préambule énonce que la Loi se fonde sur l'intérêt public de maintenir la liberté d'accès aux institutions de l'État, sur la légitimité du lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique, sur l'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui se livre à des activités de lobbyisme et qui négocie des contrats avec le gouvernement et sur le fait que l'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à cette liberté d'accès.

Ces principes se trouvent également dans d'autres lois sur le lobbyisme au Canada, notamment le préambule de la *Loi sur le lobbying* fédérale, à l'exception de la mention sur les contrats avec le gouvernement. À cet égard, la *Lobbyists Act* albertaine est la première des lois en cette matière à interdire les activités de lobbyisme quant à certains

objets à propos desquels l'on fournit, contre rémunération, des conseils au gouvernement.

Cadre de la Loi

La Loi exige que les lobbyistes déposent une déclaration au registre des lobbyistes lorsqu'ils exercent des activités de lobbyisme prescrites par la Loi. Ainsi, parmi les concepts importants qui sont définis dans la Loi, l'on trouve ceux de « lobbyistes » (*lobbyists*), « activités de lobbyisme » (*lobby*) et « titulaires d'une charge publique » (*public office holders*).

Types de lobbyistes

La Loi crée deux types de lobbyistes.

Lobbyistes-conseils

Le premier type, les **lobbyistes-conseils**, sont des personnes qui, contre rémunération, s'engagent à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'un client, peu importe la quantité d'activités de lobbyisme exercées. Il n'existe pas de seuil minimum relatif aux activités de lobbyisme qu'une personne doit exercer avant de devenir lobbyiste-conseil; toute communication qui correspond à la définition d'« activités de lobbyisme » doit faire l'objet d'une déclaration au registre des lobbyistes.

L'élément « rémunération » constitue une composante importante de cette définition; lorsqu'une personne exerce des activités de lobbyisme pour un client mais ne touche aucune rémunération et n'est pas, par ailleurs, un lobbyiste d'organisation, cette personne n'est pas « lobbyiste » aux fins de la Loi.

Les lobbyistes-conseils comprennent tous les professionnels comme les avocats, les comptables, les architectes et les ingénieurs, pour n'en nommer que quelques-uns, qui, dans le cadre des services qu'ils rendent à leurs clients, exercent des activités de lobbyisme.

⁴ Projet de loi 32, 27^e législature, 2^e session (2009), S.A. 2009, ch. A-31.5.

⁵ S.A. 2009, ch. 5.

Lobbyistes d'organisation

Le deuxième type, les **lobbyistes d'organisation**, sont des personnes qui sont employés, dirigeants ou administrateurs d'une organisation et qui reçoivent une rémunération pour exercer leurs fonctions ou qui sont propriétaires uniques ou associés d'une société en nom collectif (dans les deux derniers cas, il n'est pas nécessaire que la personne touche une rémunération) et dont les activités de lobbyisme ou leurs fonctions liées au lobbyisme pour le compte de l'organisation dépassent un certain seuil. Ce seuil a été fixé à 100 heures annuellement et est atteint dès que les activités de lobbyisme pour l'ensemble des personnes au sein de l'organisation totalisent au moins 100 heures annuellement. Dans le calcul des heures, l'on tient compte des activités de lobbyisme réelles (qui ont déjà eu lieu) et des fonctions liées au lobbyisme (qui peuvent être prospectives) pouvant faire partie de l'ensemble des fonctions d'une personne au sein d'une organisation. Ainsi, l'organisation atteint son seuil si elle prévoit consacrer en tout 100 heures à des activités de lobbyisme au cours de l'année.

Le règlement⁶ promulgué en vertu de la Loi précise qu'afin de déterminer si les activités de lobbyisme totalisent 100 heures annuellement, seul le temps consacré à la communication avec les titulaires d'une charge publique sera comptabilisé, le temps nécessaire à la préparation de la communication n'est pas inclus. Cette disposition diffère de celle d'autres territoires, notamment au palier fédéral⁷ et au Québec,⁸ où le temps consacré à la préparation et au suivi des communications est pris en compte.

⁶ *Lobbyists Act General Regulation*, A.R. 247/009, art. 2.

⁷ Voir le *Bulletin d'interprétation : Une partie importante des fonctions*, Commissariat au lobbying du Canada, Juillet 2009, en ligne : <http://www.oclc.ca/eic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/fra/nx00111.html>

⁸ Voir l'avis 2003-01, *Interprétation de l'expression « pour une partie importante » utilisée dans la*

La Loi est la première à inclure un seuil fixe dans la définition de lobbyistes d'organisation. Les définitions correspondantes d'autres textes législatifs en matière de lobbyisme précisent simplement que les activités de lobbyisme doivent constituer une part importante des fonctions d'une personne au sein d'une organisation, ce qui laisse place à une interprétation du mot « important » et délègue à la charge de la personne responsable de l'application le soin d'émettre des lignes directrices à ce sujet.

Les types d'« organisations » assujetties à la Loi comprennent, quel que soit leur statut juridique (qu'elles soient constituées en personne morale ou non, y compris des sociétés en nom collectif et des entreprises à propriétaire unique) : des organisations commerciales, industrielles, professionnelles, syndicales ou bénévoles, des chambres de commerce, des organismes de bienfaisance, des associations, des coalitions ou des groupes d'intérêt, ainsi que les gouvernements autres que le gouvernement de l'Alberta.

Activités de lobbyisme

La Loi renferme également une définition de l'expression « activités de lobbyisme », qui s'entend, en ce qui concerne un lobbyiste-conseil ou un lobbyiste d'organisation, de toute **communication** avec un **titulaire d'une charge publique en vue d'influencer** un ou plusieurs des types de **décisions gouvernementales** énumérés. Comme l'indiquent les expressions en gras, la définition de l'expression « activités de lobbyisme » comporte quatre aspects principaux. Les personnes familières avec le domaine du lobbyisme pourront noter que la Loi conserve la notion d'« influence », laquelle a été

définition de lobbyiste d'entreprise et de lobbyiste d'organisation dans l'article 3 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, Commissaire au lobbyisme du Québec, 14 février, 2003, en ligne : http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/315_avis_2003-01.pdf.

supprimée de la *Loi sur le lobbying* fédérale en 2008.

Les types énumérés de décisions gouvernementales comprennent ce qui suit :

- l'élaboration, le dépôt, la modification, l'adoption, le rejet ou la promulgation d'une **proposition législative**, d'un **projet de loi**, d'une **résolution**, d'un **règlement** et d'un **décret du gouvernement** ou d'une entité provinciale visée;
- l'élaboration, la modification ou la cessation d'un **programme**, d'une **orientation**, d'une **directive** ou d'une **ligne directrice** du gouvernement ou d'une entité provinciale visée;
- l'octroi de **subventions** ou **d'avantages financiers** par le gouvernement ou une entité provinciale visée ou en leur nom;
- une décision du conseil exécutif ou d'un de ses membres concernant la **privatisation** d'une entreprise ou d'une institution publique ou la fourniture de services ou de biens au gouvernement.

De plus, dans le cas des lobbyistes-conseils uniquement, l'expression « activités de lobbyisme » comprend également :

- le fait d'organiser une **rencontre** entre un titulaire d'une charge publique et toute autre personne;
- le fait de communiquer avec un titulaire d'une charge publique en vue de **tenter d'influencer l'octroi d'un contrat** par le gouvernement ou une entité provinciale visée, ou au nom de ceux-ci.

Titulaire d'une charge publique

Comme on peut le constater d'après la définition de l'expression « activités de lobbyisme », une personne n'exerce des activités de lobbyisme que lorsqu'elle communique avec un titulaire d'une

charge publique. Les titulaires d'une charge publique sont :

- les membres de l'Assemblée législative et les députés provinciaux;
- les employés des ministères;
- les personnes nommées au sein d'une commission, d'un comité ou d'un conseil en vertu de l'article 7 de la loi intitulée *Government Organization Act*;
- les employés, dirigeants, administrateurs ou membres, selon le cas, d'une entité provinciale visée.

« Entité provinciale visée » s'entend des agences gouvernementales en vertu de la *Financial Administration Act* visées par le règlement et comprend, entre autres, l'Alberta Energy and Utilities Board, l'Alberta Securities Commission et l'Alberta Grain Commission. Il faut noter que certaines agences provinciales sont expressément exclues de la liste des entités provinciales visées, comme l'Alberta Treasury Branches et des entités qui y sont associées, et l'Alberta Gaming and Liquor Commission.

Comme pour l'ensemble de la législation canadienne sur le lobbyisme, sauf celles de Toronto et du Québec, la Loi ne s'applique pas aux municipalités.

Exigence de dépôt d'une déclaration

La Loi exige que les lobbyistes enregistrent les activités de lobbyisme qui entrent dans le champ d'application de la Loi.

Les lobbyistes-conseils doivent déposer une déclaration dans les 10 jours suivant le début de leurs activités de lobbyisme. Les lobbyistes d'organisation doivent déposer une déclaration dans un délai de deux mois suivant le jour où une personne au sein de l'organisation devient lobbyiste d'organisation.

La responsabilité du dépôt d'une déclaration revient au déposant désigné, soit le haut dirigeant d'une organisation qui occupe le poste cadre le plus élevé et est rémunéré pour la prestation de ses services. Dans les cas où il n'y a pas de haut dirigeant, le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'organisation, selon le cas, est le déposant désigné.

À cet égard, la Loi est la première au Canada à employer le concept de haut dirigeant agissant en qualité de déposant désigné à la fois pour les lobbyistes-conseils et pour les lobbyistes d'organisation.

Les modifications des renseignements que renferme une déclaration doivent être déposées dans les 30 jours suivant les modifications. Dans un même ordre d'idées, lorsque des renseignements qui devaient être indiqués dans une déclaration sont connus après le dépôt de la déclaration, de tels renseignements doivent être déposés dans un délai de 30 jours suivant la connaissance de ceux-ci. Lorsqu'un engagement est complété ou lorsqu'une personne cesse d'être lobbyiste d'organisation, le déposant désigné en informe le conservateur du registre dans un délai de 30 jours.

Contenu de la déclaration

La déclaration doit inclure des renseignements sur le lobbyiste et sur l'organisation ou le client, sur les activités de lobbyisme et sur les communications faites. Certaines différences existent entre les déclarations des lobbyistes-conseils et celles des lobbyistes d'organisation. Dans les deux cas, le lobbyiste doit indiquer son nom et son adresse et préciser s'il a déjà été titulaire d'une charge publique. La déclaration doit également comprendre une description de l'objet des activités de lobbyisme et du type de décision gouvernementale visée. Elle doit préciser les ministères et les entités provinciales visés qui feront l'objet des activités de lobbyisme, ainsi que le mode de communication qui sera employé. Enfin, elle doit contenir un énoncé relatif à

la conformité à l'interdiction de donner des conseils contre rémunération (voir ci-après).

Certaines activités dispensées de l'application de la Loi

La Loi énonce plusieurs activités qui sont exclues de son application et pour lesquelles aucune exigence d'enregistrement n'existe. Ces activités exclues de l'application comprennent :

- la présentation d'observations dans le cadre de procédures dont l'existence peut être **connue du public** à un **comité de l'Assemblée législative** ou à une personne ou un organisme dont les pouvoirs ou la compétence sont conférés sous le régime d'une loi;
- la communication faite par le mandataire d'une personne ou d'une organisation au titulaire d'une charge publique portant sur **l'exécution, l'interprétation ou l'application**, par celui-ci, de toute **loi** ou **règlement**, ou **la mise en place** ou **l'administration**, par celui-ci, **d'un programme, d'une politique, d'une directive ou de lignes directrices** à l'égard de la personne ou de l'organisation mandante;
- la communication en réponse à une **demande d'un titulaire d'une charge publique** en vue d'obtenir des conseils ou des commentaires.

De la même façon, certaines personnes, comme des employés gouvernementaux ou municipaux, des agents diplomatiques, des personnes agissant en qualité de bénévoles qui ne reçoivent aucune rémunération et d'autres catégories de personnes prévues par règlement, lorsqu'elles agissent dans le cadre de leurs attributions, sont dispensées de l'application de la Loi.

Fait notable, parmi les personnes dispensées de l'application de la Loi, l'on trouve les administrateurs, dirigeants ou employés d'un organisme à but non lucratif, d'une association, d'une coalition ou d'un groupe d'intérêt non constitué à des fins patronales, syndicales ou

professionnelles, ni formé de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises. Cette dispense pourrait s'appliquer, entre autres, aux coalitions de citoyens relatives à des questions de politiques ou d'intérêt public. Cette dispense se trouve dans d'autres lois en matière de lobbyisme au Canada, dont le règlement sur les exclusions en vertu de la loi du Québec.

Interdiction de donner des conseils contre rémunération

En plus de ce qui précède, la Loi interdit à toute personne d'exercer des activités de lobbyisme à l'égard d'un objet d'engagement si cette personne ou une personne qui est liée à celle-ci détient un contrat visant à donner, contre rémunération, des conseils au gouvernement ou à une entité provinciale visée relativement au même objet, et vice versa.

Une personne « liée à » une personne « X » comprend une société dont X est administrateur, haut dirigeant ou propriétaire véritable d'actions de cette société; une personne physique, une société en nom collectif ou une société dont X est un employé; une société en nom collectif dont X ou une société liée à X est associée et une personne ou un groupe de personnes agissant comme mandataire de X.

Si, au moment de l'entrée en vigueur de la Loi, une personne se trouve dans une situation contraire aux exigences de la Loi, cette personne ou la personne liée à celle-ci dispose de 60 jours pour soit cesser de détenir le contrat visant à donner des conseils contre rémunération, soit cesser ses activités de lobbyisme à l'égard de l'objet de l'engagement.

Conservateur et commissaire à l'éthique

Le conservateur est responsable de l'application de la Loi. Il est nommé par le commissaire à l'éthique. Le 4 mai 2009, Bradley V. Odsen, c.r., a été nommé conservateur, *Lobbyists Act* et avocat général du bureau du commissaire à l'éthique.

Neil R. Wilkinson est le troisième commissaire à l'éthique pour l'Alberta; il a été nommé le 19 novembre 2008.

Le conservateur ou le commissaire à l'éthique détiennent divers pouvoirs administratifs et d'enquêtes en vertu de la Loi. Le conservateur peut imposer certaines sanctions administratives. Lorsqu'une personne est reconnue coupable d'une infraction, le commissaire à l'éthique peut lui interdire d'exercer des activités de lobbyisme et de déposer une déclaration pendant une période pouvant aller jusqu'à deux ans.

Le commissaire à l'éthique peut publier des bulletins d'interprétation et fournir des avis non contraignants, bien qu'aucun n'ait été publié ni fourni à ce jour.

Infractions

En vertu de la Loi, le défaut de déposer les déclarations prescrites, de mettre à jour une déclaration, de se conformer aux interdictions de donner des conseils contre rémunération et de se conformer à une interdiction d'exercer des activités de lobbyisme imposée par le commissaire à l'éthique constituent une infraction pouvant entraîner une amende d'au plus 25 000 \$ pour une première infraction et d'au plus 100 000 \$ pour les infractions subséquentes. De plus, constituent également une infraction le fait d'exercer des activités de lobbyisme sans avoir déposé une déclaration comme l'exige la Loi et le fait de donner sciemment des informations fausses ou trompeuses, après avoir exercé une diligence raisonnable.

Révision législative

La Loi prévoit une révision législative obligatoire dans un délai de deux ans après son entrée en vigueur et à tous les cinq ans par la suite.

Période de restriction

Il faut noter qu'en vertu de la *Conflicts of Interest Act*, dans sa version modifiée, les anciens titulaires de charge publique sont assujettis à une période de restriction au cours de laquelle leurs activités auprès de la fonction publique, notamment des activités de lobbyisme, sont restreintes. Pour les anciens ministres, cette période de restriction est de 12 mois, tandis qu'elle est de six mois pour un ancien membre du personnel politique.

Le texte qui précède constitue un résumé de la loi albertaine récemment promulguée intitulée *Lobbyists Act*. D'autres dispositions et dispenses précises pourraient vous intéresser ou pourraient être pertinentes en regard de votre situation propre. Une

analyse plus détaillée de la Loi et des règlements pertinents sera publiée dans notre prochaine mise à jour du document intitulé *Lobbying in Canada / Lobbyisme au Canada*, coécrit par Pierre Meunier, André Turmel, Guy Giorno et Peter Hyndman et publié aux éditions Thomson – Carswell. Pour obtenir plus de renseignements concernant cette nouvelle loi ou la législation canadienne sur le lobbyisme, veuillez communiquer avec l'auteur du présent bulletin ou l'un des membres de notre groupe de pratique Relations gouvernementales et règles d'éthique.

Nicolas Leblanc

514 397 5262

nleblanc@fasken.com

Pour plus de renseignements sur notre groupe Relations gouvernementales et règles d'éthique

Vancouver

Peter H. Stafford c.r.
604 631 4721
pstafford@fasken.com

Calgary

R. Greg Powers c.r.
403 261 6148
gpowers@fasken.com

Toronto

Thomas W. Barlow
416 868 3403
tbarlow@fasken.com

Ida Martin
416 865 4481
imartin@fasken.com

Sean Morley
416 865 4362
smorley@fasken.com

Sara Parchello
416 865 4442
sparchello@fasken.com

Hon. James S. Peterson C.P.
416 865 5489
jpeterson@fasken.com

Gerald L.R. Ranking
416 865 4419
granking@fasken.com

Gilbert Sharpe
416 868 3492
gsharp@fasken.com

Ottawa

Stephen Acker
613 236 3882
sacker@fasken.com

Robert Buchan
613 236 3882
rbuchan@fasken.com

Joel Fortune
613 236 3882
jfortune@fasken.com

Gerald Kerr-Wilson
613 236 3882
jkerrwilson@fasken.com

J. Aidan O'Neill
613 236 3882
aoneill@fasken.com

Stephen Whitehead
613 236 3882
swhitehead@fasken.com

David Wilson
613 236 3882
dwilson@fasken.com

Montréal

Éric Bédard
514 397 4314
ebedard@fasken.com

Louis P. Bernier, Ad. E.
514 397 7463
lbernier@fasken.com

Raymond Chrétien
514 397 5230
rchetien@fasken.com

Francis Fox, c.p., c.r.
514 397 5251
ffox@fasken.com

Karine Joizil
514 397 4323
kjoizil@fasken.com

Howard Kaufman
514 397 5165
hkaufman@fasken.com

Nicolas Leblanc
514 397 5262
nleblanc@fasken.com

Christian Leblanc
514 397 7545
cleblanc@fasken.com

Louise Mailhot
514 397 5280
lmailhot@fasken.com

Jean Masson
514 397 7493
jmasson@fasken.com

Pierre B. Meunier
514 397 4380
pmeunier@fasken.com

André Turmel
514 397 5141
aturmel@fasken.com

Québec

Audrey Gagnon
418 640 2054
agagnon@fasken.com

Pierre Lamontagne
418 640 2040
pmeunier@fasken.com

Londres

Robert Paydon
+ 44 207 917 8570
rpaydon@fasken.co.uk

Les textes inclus dans ce recueil ont pour but de fournir des commentaires généraux sur les relations gouvernementales et règles d'éthique. Les textes reflètent le point de vue de chacun des auteurs et ne constituent pas des opinions exprimées au nom de Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l. ou toute société membre. Ces textes n'ont pas pour but de fournir des conseils juridiques. Les lecteurs ne devraient pas prendre des mesures sur la foi des renseignements sans prendre conseil à l'égard des questions spécifiques qui les concernent. Il nous fera plaisir de fournir, sur demande, des détails supplémentaires.

© 2009 Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.

Vancouver
604 631 3131
vancouver@fasken.com

Ottawa
613 236 3882
ottawa@fasken.com

Londres
+44 (0) 20 7929 2894
london@fasken.co.uk

Calgary
403 261 5350
calgary@fasken.com

Montréal
514 397 7400
montreal@fasken.co

Paris
+33 (0) 1 44 94 96 98
paris@fasken.com

Toronto
416 366 8381
toronto@fasken.com

Québec
418 640 2000
quebec@fasken.com

Johannesburg
+27 (11) 685 0800
johannesburg@fasken.com