

**Canadian Study
of
Parliament Group
Seminars on**

**Étude
canadienne du Groupe
parlementaire
Colloques sur**

**CONFIDENCE
The
British House
of Commons
and the
Ontario Legislature
and**

**LOBBYING
Will Registration
of
Lobbyists Work?**

Ottawa

20-21 March 1986

**LA CONFIANCE
La Chambre des
communes britannique
et l'assemblée
législative de
l'Ontario
et**

**LES GROUPES DE PRESSION
L'enregistrement des
Groupes de pression
peut-il fonctionner?**

Ottawa

20-21 mars 1986

CANADIAN STUDY OF PARLIAMENT GROUP

The Canadian Study of Parliament Group was created with the object of bringing together all those with an interest in parliamentary institutions and their operation.

The Canadian Group differs from its British counterpart in that it seeks to attract a wider membership. Anybody with an active interest in parliamentary affairs is eligible to join the Canadian Group which counts among its members federal and provincial legislators, academics, parliamentary staff, journalists, public servants and others. In Great Britain, Members of Parliament are not eligible for membership and the British Group consists essentially of academics and the professional staff of Parliament.

The constitution of the Canadian Group makes provision for various activities including the organization of seminars, the preparation of articles and various publications, the submission of briefs to Parliamentary Committees and other bodies concerned with parliamentary procedure, the establishment of workshops, the promotion and organization of public discussions on parliamentary affairs, participation in public affairs programs on radio and television, and the sponsorship of other educational activities.

Membership is open to academics, Members of the Senate, House of Commons and provincial legislatures, officers of Parliament and legislatures, as well as to interested persons.

Applications for membership and the membership fee of \$25 per annum (\$10 for students) should be addressed to the Secretary of the Group, P.O. Box 198, Library of Parliament, Ottawa, Ontario K1A 0A9.

GROUPE CANADIEN D'ÉTUDE DES QUESTIONS PARLEMENTAIRES

Le Groupe canadien d'études des questions parlementaires a été créé dans le but de réunir toutes les personnes intéressées aux institutions parlementaires et à leur fonctionnement.

Le Groupe canadien diffère du groupe britannique, dont il s'inspire, en ce sens qu'un bien plus grand nombre de personnes peut y adhérer. Au Canada, l'association compte des parlementaires, des universitaires, des fonctionnaires de tous les corps législatifs canadiens, des représentants des médias, de simples fonctionnaires et, d'une manière générale, toute personne qui manifeste un intérêt pour les affaires parlementaires. En Grande-Bretagne, par contre, les parlementaires n'y sont pas admis et l'association est essentiellement formée de professeurs et de hauts fonctionnaires du Parlement.

La constitution du groupe prévoit différentes activités comme l'organisation de colloques, la rédaction de publications et d'articles divers, la préparation de mémoires à soumettre aux comités législatifs ou autres organismes qui oeuvrent dans le cadre de la procédure, la constitution de différents groupes de travail, l'organisation de débats publics sur des questions parlementaires, la participation à des émissions de radio et de télévision et le parrainage d'événements publics ou de tout autre activité éducative.

Peuvent devenir membres du Groupe les universitaires, les sénateurs, les députés fédéraux et provinciaux, les fonctionnaires parlementaires fédéraux et provinciaux ainsi que toute autre personne intéressée.

Les demandes d'affiliation et la cotisation annuelle de \$25 (\$10 pour étudiants) doivent être présentées au secrétaire du Groupe, C.P. 198, Bibliothèque du parlement, Ottawa Ontario, K1A 0A9.

CONFIDENCE
THE BRITISH HOUSE OF COMMONS
AND THE ONTARIO LEGISLATURE

Chairman: John Holtby
Panelists: Philip Norton
Hull University
Hull, England
Graham White
University of Toronto

To establish a context for discussing the evolution of the British House of Commons and of the confidence convention, Philip Norton identified three types of legislatures. Policy-making legislatures can not modify or reject policy advanced by government but also have the capacity to substitute alternative policies of their own. Policy-influencing legislatures can modify or reject policy put forward by government but have neither the institutional capacity nor the political will to develop and propose alternative policies. Legislatures with little or no policy influence cannot modify or reject government policy, let alone replace it with an alternative policy.

The distinction between policy-making and policy-influencing legislatures helps to show how the House of Commons has evolved since the nineteenth century and how the concept of confidence has developed. For a brief period in the nineteenth century, between the *Reform Act* of 1832 and that of 1867, the House of Commons was a policy-making body. Members achieved a degree of independence in their voting behaviour, producing a House that had both the will and the capacity to join with ministers in formulating legislative measures.

With the extension of the franchise in 1867 and 1884, members had to become much more responsive to their electors, who could be reached and influenced only through a system of mass-membership, organized political party. If political parties were to fulfil their promises to the electorate, there had to be cohesive party organizations in the House of Commons.

Functions Shift

The result was that two of the most important functions described by Walter Bagehot — the elective function and the legislative function — passed from the House of Commons to the electorate and the cabinet respectively.

The shift of policy making to the cabinet was reinforced by the growth of government responsibilities and the increasing tendency towards official secrecy. Expanding government responsibilities meant that the measures coming before the House were increasingly complex and extensive; the Commons had neither the time nor the expertise to subject them to effective and sustained scrutiny. This in turn made government more dependent on outside groups for advice, data and co-operation in formulating and implementing policies. The locus of policy making moved still further away from the Commons.

The Commons remained capable of influencing government policy to the extent that government was prepared to compromise and modify its measures so as to retain the support and co-operation of its own backbenchers. At best, however, the Commons was reacting to policy made by the executive. It could not substitute a coherent policy of its own. This has been the position of the British House of Commons since the end of the nineteenth century.

LA CONFIANCE
LA CHAMBRE DES COMMUNES BRITANNIQUE
ET L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DE L'ONTARIO

Président: John Holtby
Experts: Philip Norton
Université de Hull
Hull (Angleterre)
Graham White
Université de Toronto

Afin de situer la discussion de l'évolution de la Chambre des communes britannique et de la gestion de confiance, M. Philip Norton a défini trois types d'assemblées législatives. Celles qui établissent la politique peuvent non seulement modifier ou rejeter une politique proposée par le gouvernement, mais également y substituer leurs propres mesures. Celles qui influencent la politique peuvent modifier ou rejeter la politique présentée par le gouvernement, mais n'ont ni le pouvoir institutionnel ni la volonté politique d'élaborer et de proposer des solutions de rechange. Celles qui n'ont que peu d'influence sur la politique, sinon aucune, ne peuvent ni modifier ni rejeter une politique gouvernementale, et encore moins en proposer une autre.

La distinction entre les deux premiers types d'assemblées législatives, nous aide à comprendre l'évolution de la Chambre des communes depuis le XIX^e siècle de même que celle du principe de la confiance. Pendant une courte période au XIX^e siècle, soit entre la Loi de la réforme de 1832 et celle de 1867, la Chambre des communes a été un organisme chargé de l'établissement de la politique. Les députés jouissaient d'un certain degré d'autonomie lors d'un vote, de sorte que la Chambre avait tant la volonté que le pouvoir de se joindre aux ministres pour formuler des mesures législatives.

L'élargissement du droit de vote, en 1867 et en 1884, a obligé les députés à être beaucoup plus attentifs à l'électorat, qu'on ne pouvait atteindre et influencer que par le biais d'un système d'adhésion massive à un parti politique organisé. Pour tenir leurs promesses électorales, les partis politiques devaient donc faire preuve d'une grande cohésion à la Chambre des communes.

Évolution des fonctions

Il s'en est suivi que deux des plus importantes fonctions décrites par Walter Bagehot — la fonction élective et la fonction législative — sont passées de la Chambre des communes aux mains de l'électorat et du cabinet respectivement.

L'attribution au cabinet de la fonction d'établissement de la politique s'est trouvée accentuée par la croissance des responsabilités du gouvernement et le recours de plus en plus fréquent au secret officiel. En raison de l'accroissement des responsabilités gouvernementales, les mesures présentées à la Chambre sont devenues de plus en plus complexes et vastes; les Communes n'avaient ni le temps ni la compétence voulue pour en faire un examen réel et approfondi. C'est pourquoi le gouvernement en est venu à compter davantage sur les conseils, l'information et la collaboration des groupes extérieurs pour la formulation et l'application de sa politique. Cela a donc contribué à retirer encore davantage des Communes la fonction d'élaboration de la politique.

La Chambre conservait néanmoins sa capacité à influencer la politique officielle dans la mesure où le gouvernement était disposé à faire des compromis et à modifier ses mesures pour conserver l'appui et la collaboration de ses députés de l'arrière-ban. Au mieux, cependant, les Communes ne pouvaient que réagir à la politique adoptée par l'exécutif. Elles ne pouvaient pas proposer de solutions de rechange cohérentes. C'est la position que défend la Chambre des communes britannique depuis la fin du XIX^e siècle.

Changing Environment

Several recent developments external to the House have moved the locus of policy making even further from the floor of the Commons. At the same time, events internal to the House have made it more effective in influencing policy.

One of the external events was the entry of the United Kingdom to the European Communities (EC) in 1973. Policy-making competence in several spheres — among them trade, agricultural policy, overseas aid — was transferred to the EC. A portion of policy making was thus placed at one remove further from the House of Commons.

The other significant development has been the sectorization of policy making. As government has become more specialized and dependent on outside groups for information and advice, policy is increasingly formulated in small communities — composed of public servants and representatives of groups — within each sector of government responsibility. The policy that emerges is presented for approval at the departmental level, then sold to the rest of government. Again, the trend is towards policy that is made away from the House of Commons and outside the ambit of parliamentary scrutiny.

Internal Events

Paradoxically, however, changes within the House of Commons since 1970 have made it a more effective influencer of policy. These developments, which include behavioural and attitudinal changes on the part of members as well as structural and procedural changes in the institution, have contributed to the present-day concept of confidence.

Prior to 1970, no British government in the twentieth century had suffered parliamentary defeat as a result of its own backbenchers voting with the opposition. This changed dramatically between 1970 and 1974. During that period, there was an upsurge of dissent within the Conservative Party, and government of Edward Heath was defeated six times.

Norton attributes the intra-party dissent to the leadership style of the Prime Minister. Heath's insistence that his legislative measures be passed without amendment, his failure to communicate with supporters, and his failure to use his patronage and appointment powers all coalesced to produce an increasingly dissatisfied parliamentary party. Backbenchers found their only outlet for disagreement in the Commons division lobbies.

Heath's style may have precipitated the change, but the defeats of his government created a precedent for later parliaments. The minority Labour government was defeated 17 times in the short parliament of 1974. In the parliament of 1974-79, the government was defeated 42 times — 23 times as a result of Labour MPs voting with the opposition and 19 times when the opposition parties combined against the government after it had slipped into a minority position in the House in April 1976.

New Attitudes

The defeats between 1974 and 1979 were significant not only in their numbers but also because some were on important issues such as economic policy and an important constitutional bill. They also served to generate a new attitude on the part of MPs, who came gradually to realize that the constraints presumed to operate on them were nothing more than the imaginative constructs of the party whips. Defeating the government on a particular issue precipitated no hideous retribution by whips or leaders; the prime minister neither resigned nor requested a dissolution.

Évolution du milieu

Plusieurs événements récents étrangers à la Chambre ont contribué à retirer encore davantage à celle-ci la responsabilité en matière d'établissement de la politique. D'autres, internes celles-là, ont cependant accru son pouvoir d'influencer la politique.

Parmi ceux du premier groupe, signalons l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté européenne (CE) en 1973. La compétence en matière d'élaboration de la politique, dans plusieurs domaines — dont le commerce, l'agriculture et l'aide à l'étranger — fut cédée à la CE. Un autre aspect de l'établissement de la politique échappait ainsi à la Chambre des communes.

L'autre événement important a été la sectorisation de l'élaboration de la politique. Le gouvernement devenant de plus spécialisé et tributaire d'une compétence extérieure en matière d'information et de conseils, les lignes de conduite sont davantage formulées en petits groupes — composés de fonctionnaires et de représentants — dans chaque secteur de responsabilité du gouvernement. La politique qui en découle est soumise à l'approbation du ministère avant d'être vendue au reste du gouvernement. Là encore, la politique tend à être élaborée loin de la Chambre des communes et à être soustraite à l'examen parlementaire.

Événements internes

Paradoxalement, cependant, les changements qui y sont survenus depuis 1970 ont accru le pouvoir de la Chambre des communes d'influencer la politique. Ces transformations, qui comprennent des changements quant au comportement et à l'attitude des députés ainsi que des modifications dans les structures et la procédure de l'institution, ont contribué au concept de confiance que l'on connaît aujourd'hui.

Depuis le début du XX^e siècle et à venir jusqu'en 1970, aucun gouvernement britannique n'a été défait parce que ses députés de l'arrière-ban ont voté dans la même sens que l'opposition. La situation a toutefois bien changé entre 1970 et 1974. Au cours de cette période, le parti conservateur a été frappé d'un remous de dissension et le gouvernement d'Edward Heath a été défait à six reprises.

M. Norton attribue le problème au style de leadership du premier ministre. Son insistance pour faire adopter des mesures législatives sans amendements, son incapacité à communiquer avec ses partisans et le fait qu'il n'ait pas exercé ses pouvoirs de patronage et de désignation ont contribué à un climat de mécontentement au sein du parti. La seule façon pour les députés de manifester leur désaccord consistait à voter contre lui.

Le style de Heath a peut-être précipité les choses, mais les défaites de son gouvernement ont créé un précédent pour les législatures suivantes. Le gouvernement minoritaire du parti travailliste a été défait 17 fois pendant la courte législature de 1974. De 1974 à 1979, le gouvernement a été défait 42 fois, dans 23 cas parce que les députés ministériels ont voté avec l'opposition et dans 19 autres, parce que les partis de l'opposition ont fait front commun contre le gouvernement, réduit, en avril 1976, à une position minoritaire.

Attitudes nouvelles

L'importance des défaites subies entre 1974 et 1979 venait non seulement de leur nombre, mais également du fait qu'il s'agissait dans certains cas de questions primordiales comme la politique économique et un projet de loi constitutionnel fondamental. Cela a aussi donné lieu à une attitude nouvelle parmi les députés qui se sont peu à peu rendus compte que les contraintes auxquelles ils s'imaginaient soumis n'étaient rien de plus qu'une invention du whip du parti. Le fait de défaire le gouvernement sur une question particulière n'a pas suscité de représailles de la part du whip ou du chef du parti; le premier ministre n'a ni démissionné ni demandé la dissolution.

In short, the confidence myth was dispelled. Members discarded their old deferential attitude to the government, adopting instead a participant attitude. MPs now wanted to subject government to more effective scrutiny and influence. Moreover, they were willing to use their basic power — that of the vote — to achieve that goal. It was in this context that significant structural and procedural changes became possible. Even if the behavioural changes of the 1970s do not prove lasting, they served to generate structures that are likely to prove permanent.

Procedural Reform

In 1979, a combination of backbench pressure and a reforming Leader of the House, Norman St. John-Stevas, was responsible for establishing 14 new investigative select committees. They differed from previous select committees in that they were comprehensive in scope, covering virtually all government departments, and they were creatures of the House, deriving their sustenance from the House, not the government.

These committees have proved more effective scrutineers and independent critics of government than their predecessors. On occasion their reports have influenced the House as well as the government. They have become authoritative forums in which outside groups can express their views. They have provided MPs the means to develop specialization and acquire skills and influence in scrutinizing government activity. They have provided the Commons with the investigative capacity it previously lacked.

The House has also introduced other reforms, some of them against the initial wishes of the government. The combined effects of these developments has been that the House has become much more effective as a policy-influencing legislature. Policy emanates from government and is subject to parliamentary scrutiny and influence. With its greater institutional capacity to subject policy to scrutiny, as well as its willingness to defeat the government if necessary in the division lobbies, the Commons has had much greater influence on policy. Despite its overall majority the Thatcher government has withdrawn or modified measures under threat of defeat.

Norton's conclusion is that developments since 1970 show the direction the House should pursue if it wishes to become even more effective in influencing policy. The nineteenth-century shift in the locus of policy making away from the House of Commons cannot be reversed, but the possibility exists — and to some extent has already been realized — for the House of Commons to influence policy effectively. Inherent in the evolution that has already occurred is a change in perceptions of the confidence convention.

The Question of Confidence

Before 1970, the view held generally by politicians and observers of the political process was that defeat in the House of Commons on an important issue — or indeed on any issue — required the government to resign or request a dissolution. The view was given credence by the extent of party cohesiveness and significantly influenced parliamentary behaviour.

It was a view that had no basis in fact or parliamentary practice, however. That practice demonstrated that confidence did not inhere in every vote, but only in certain votes. In other words, there are different categories of defeat:

1. Defeats on votes of confidence, including explicitly worded votes of confidence, votes the government declares to be votes of confidence, and implicit votes of confidence (which are now virtually obsolete). A government defeated on a vote of confidence is expected to resign or request a dissolution.

Bref, le mythe de la confiance était détruit. À la déférence envers le gouvernement a succédé une attitude de participation. Les députés voulaient désormais assujettir le gouvernement à un examen et une influence plus efficaces. Ils étaient d'ailleurs prêts à utiliser leur pouvoir premier — celui de voter — pour arriver à leurs fins. C'est dans ce contexte qu'ont pu être apportés des changements sensibles de structure et de procédure. Même si les changements de comportement des années 1970 n'ont pas duré, ils ont favorisé l'établissement de structures sans doute permanentes.

Réforme de la procédure

C'est en réaction à la pression exercée en 1979 par les députés de l'arrière-ban et au désir de réforme du leader de la Chambre, M. Norman St. John-Stevas, qu'ont été créés 14 nouveaux comités spéciaux d'enquête. Ceux-ci différaient des anciens comités spéciaux en raison de leur portée, beaucoup plus vaste et englobant presque tous les ministères du gouvernement, et du fait que, en tant que produits de la Chambre, ils tenaient leur pouvoir de celle-ci et non du gouvernement.

Ces comités se sont révélés des examinateurs et des critiques du gouvernement beaucoup plus efficaces que leurs prédécesseurs. À l'occasion, leurs rapports ont influencé la Chambre et le gouvernement. Ils sont devenus des tribunes faisant autorité auxquelles des groupes de l'extérieur ont pu présenter leurs opinions. Ils ont permis aux députés de se spécialiser et d'acquérir les aptitudes et l'influence nécessaires pour examiner à fond l'activité du gouvernement. Ils ont doté les Communes de cette capacité d'enquête qui lui manquait antérieurement.

Le Chambre a aussi instauré d'autres réformes, dont certaines allaient à l'encontre des désirs initiaux du gouvernement. Tous ces facteurs ont contribué à renforcer la capacité de la Chambre d'influencer la politique. Celle-ci, établie par le gouvernement, s'est trouvée assujettie à l'examen et à l'influence parlementaires. Désormais apte à scruter la politique officielle et disposée, si nécessaire, à défaire le gouvernement lors de votes, la Chambre a pu exercer une influence beaucoup plus grande en matière d'élaboration de la politique. Malgré sa majorité générale, le gouvernement Thatcher s'est vu obliger, sous la menace d'une défaite, de retirer ou de modifier des mesures.

M. Norton a conclu que les événements qui se sont déroulés depuis 1970 indiquent la direction dans laquelle la Chambre doit s'engager si elle désire exercer encore plus d'influence sur la politique. Il est impossible d'inverser la tendance qui a commencé à se manifester au XIX^e siècle, à savoir que la responsabilité en matière d'établissement de la politique a graduellement échappé à la Chambre des communes, mais il est toujours possible pour celle-ci — et, dans une certaine mesure, cela s'est déjà concrétisé — d'exercer une influence réelle sur l'élaboration de la question de confiance la politique. C'est dans ce contexte qu'il faut voir l'évolution de la question de confiance.

La question de confiance

Avant 1970, les politiciens comme les observateurs du système politique croyaient généralement qu'une défaite à la Chambre des communes sur une question importante — ou sur n'importe quelle question — forçait le gouvernement à démissionner ou à demander la dissolution. Le degré de cohésion des partis ajoutait foi à cette opinion et influait sensiblement le comportement des parlementaires.

Cette vue n'était pourtant pas fondée dans les faits ou dans l'usage parlementaire. D'après celui-ci, la confiance n'entraîne pas en jeu à tous les votes, mais seulement dans quelques cas. En d'autres mots, il y a différentes catégories de défaites :

1. Un gouvernement peut être battu lors d'un vote de confiance, que la motion qui y donne lieu soit explicite, que le gouvernement déclare qu'il s'agit d'un vote de confiance ou que cela soit implicite dans la motion (ce cas ne se produit maintenant presque plus). L'on s'attend alors normalement à ce que le gouvernement démissionne ou qu'il demande la dissolution du Parlement.

2. When a government is defeated on an item central to its policy but has not declared it a matter of confidence before the vote, it has the option of either resigning or requesting a dissolution or seeking an explicit vote of confidence from the House. The contemporary practice has been to follow the second alternative.
3. Most government defeats fall into the third category — votes on items not central to government policy. A vote on second reading of a major bill might be considered one on an item central to government policy, but the remaining divisions on the bill would rarely be regarded this way. These defeats raise no wider constitutional questions. The government simply decides whether to accept the defeat or seek its *de facto* reversal at some later stage. For political reasons the government may choose to resign, especially if defeats are frequent, but it is under no constitutional obligation to do so.

Recognition of these three categories of defeat in the 1970s freed MPs of the self-imposed constraints on their voting behaviour. They came to realize that when they disagreed with the government, they could impose defeats on it without incurring political retribution themselves or threatening the government's continuance in office. By the end of the 1970s, many members took a degree of voting independence for granted. Party loyalty ensured that the government was normally assured the support of its backbench members. But dispelling the confidence myth meant the government could no longer take that support for granted. This is healthy for the House of Commons and for the parliamentary system of government.

Dispelling the confidence myth has benefits for backbench members that were described earlier. Using its voting power, a majority of the House can force the government to think again on certain issues without raising any wider constitutional questions. In this way, the House is empowered to fulfil its function — scrutinizing and influencing government policy. Norton argues that dispelling the myth also had benefits for the government.

Promotes Stability

The benefit for the government lies in the fact that, even in the face of defeats, it can assume a degree of stability it would otherwise lack. A government needs to be concerned for its future only in the event of a defeat of the first type — explicitly worded votes of confidence or votes on items declared in advance to be confidence matters — and votes of this kind are notable for their rarity. If defeated on an issue central to its policy — and again, these votes are rare — a government has the option of seeking a vote of confidence from the House. Defeat on any other vote means only that the government must decide whether to accept the defeat. There is no need to consider any wider constitutional question.

In summary, what constitutes a vote of confidence is essentially a political question and must remain so. It is for the government — or the opposition — to determine when a question of confidence inheres in a particular vote. It is not a question that can be determined objectively. Proposals have been made in Britain to assign responsibility for making the determination to the speaker of the House of Commons or to the Crown. In Canada there have been proposals that rules governing confidence be set out in the Standing Orders.

2. Si le gouvernement est battu au sujet d'une question fondamentale à sa politique, mais qu'il n'a pas déclaré au préalable qu'il s'agissait d'un vote de confiance, il peut démissionner ou demander la dissolution ou encore demander un vote de confiance explicite à la Chambre. À notre époque, la tendance est d'opter pour la seconde solution.
2. La plupart des défaites du gouvernement appartiennent toutefois à la troisième catégorie, c'est-à-dire celle des défaites par suite de votes sur des questions qui ne sont pas essentielles à la politique officielle. Un vote en deuxième lecture d'un projet de loi important peut être considéré comme portant sur un élément fondamental à la politique du gouvernement, mais il n'est rarement ainsi pour les autres mises aux voix. Ces défaites ne soulèvent pas de questions constitutionnelles plus vastes. Le gouvernement doit tout simplement décider soit d'accepter la défaite, soit de tenter de la contrecarrer dans les faits par la suite. Pour diverses raisons politiques, il peut choisir de démissionner, surtout s'il est fréquemment battu, mais il n'y est aucunement tenu.

En reconnaissant, dans les années 1970, ces trois types de défaites, les députés se sont libérés des lourdes contraintes qu'ils s'étaient eux-mêmes imposés quant à leur façon de voter. Ils se sont rendus compte que, lors de désaccords avec le gouvernement, ils pouvaient provoquer sa défaite sans risquer de lui faire perdre le pouvoir ni s'exposer à des représailles lors de votes. L'esprit de loyauté envers le parti assurant normalement au gouvernement l'appui des députés de l'arrière-ban. Mais le mythe de la confiance étant désormais détruit, le gouvernement ne pouvant plus compter sans contredit sur cet appui, et ce changement s'est avéré très sain tant pour la Chambre des communes que pour le régime parlementaire.

La démystification de la notion de confiance a, pour les députés de l'arrière-ban, des avantages dont nous avons déjà fait état. En utilisant son pouvoir de vote, une majorité des députés peut forcer le gouvernement à repenser certaines mesures sans pour autant soulever des questions constitutionnelles plus vastes. De cette façon, la Chambre peut exercer ses fonctions, à savoir de scruter et d'influencer la politique gouvernementale. Selon Norton, cette démystification a aussi eu des avantages pour le gouvernement.

Stabilité accrue

L'avantage pour le gouvernement vient du fait que, même en cas de défaite, il peut compter sur un certain degré de stabilité qui, dans d'autres circonstances, serait inexistant. Un gouvernement doit s'inquiéter de son avenir seulement en cas de défaite de la première catégorie — dans le cas d'un vote de confiance explicite ou de votes sur des questions dont on a déclaré au préalable qu'elles mettaient en jeu la confiance — et ces votes sont très rares. Si un gouvernement est battu sur une question fondamentale à sa politique — cela aussi est rare — il a l'option de demander un vote de confiance à la Chambre. Dans tous les autres cas, le gouvernement doit tout simplement décider d'accepter la défaite, ou non. Il n'est pas obligé de prendre en considération des questions plus vastes d'ordre constitutionnel.

En résumé, la question de savoir ce qui constitue un vote de confiance est essentiellement de nature politique, et doit rester. C'est au gouvernement — ou à l'opposition — qu'il revient de déterminer si une question particulière met en jeu la confiance dans le gouvernement. Cela ne peut pas être décidé objectivement. En Angleterre, on a proposé de confier la responsabilité de cette décision à l'Orateur de la Chambre ou à la Couronne. Au Canada, on a proposé que les règles régissant la question de confiance soit prévues dans le Règlement de la Chambre.

These attempts to provide a formal framework are inherently unsatisfactory and undesirable. As Senator Eugene Forsey put it later in the session, "Confidence has no place in the standing orders of a legislature." Apart from anything else, it would be impossible to draft rules that would account for all possible political circumstances. Nor is it a determination that can be made by a neutral figure. To confer such a power on a neutral figure would likely destroy any perception of their neutrality.

The confidence myth can be dispelled only if there is a change of perception on the part of Members of Parliament. If MPs recognize and accept the constitutional position set out in Norton's argument, government acceptance will follow. Once MPs realize they can impose a defeat on the government without necessarily raising any wider constitutional questions, and then use that power, the government will respond in line with precedent. But it is up to members, not the government, to initiate the change.

Finally, Norton suggested that the circumstances that triggered change in the British House of Commons in the early 1970s need not be duplicated for members of the Canadian House of Commons to adopt the same attitude to government defeats. What has happened in Britain and Ontario could serve to sensitize members to the potential benefits for themselves and for the institution.

This was a position with which some members of the audience took issue. Robert Stanfield, for example, argued that in Canada's highly partisan legislatures it is less a question of confidence than one of the appearance of party unity, which seems particularly important in the House of Commons. You can't get far in politics in this country, he said, without the party, and to progress within the party you need the goodwill of the people in the party.

If some change in voting behaviour came about, Stanfield argued, it would be more likely to occur because a government had declared a certain vote not to be one of confidence or an opposition leader had told party members to vote according to their consciences. I don't see how we can achieve this change, he told the panelists, and in any event it's not the most urgent reform needed in the House of Commons.

Other speakers pointed to the differences in the dynamics of Canadian legislatures where the number of government backbenchers is small, as is the case in most provinces. The incentives for members to maintain party unity are much stronger than is the case with the much larger chamber at Westminster.

Note: Philip Norton's paper continues a theme contained in evidence found in Issue 13 of the Minutes and Proceedings of the Special Committee on the Reform of the House of Commons (Canada), 21 May 1985. Copies of the full text are available from the Secretary of the Canadian Study of Parliament Group.

The Ontario Legislature

Discussing the confidence convention in the Ontario legislature, Graham White pointed out, is synonymous with discussing minority government. The question hardly ever arises when a majority government is in power.

Toutes ces tentatives en vue d'établir un cadre officiel sont en elles-mêmes insatisfaisantes et peu souhaitables. Comme le Sénateur Eugene Forsey l'a déclaré plus tard dans la séance : "La confiance n'a pas sa place dans les règlements d'une assemblée législative". Il serait d'ailleurs impossible d'établir des règles prévoyant toutes les circonstances politiques éventuelles. La décision ne pourrait pas, non plus, être confiée à une personne neutre, puisque cela anéantirait assurément sa neutralité.

Pour détruire le mythe de la confiance, il faut changer la perception des députés. Si ces derniers reconnaissent et acceptent la position constitutionnelle présentée par M. Norton, le gouvernement l'acceptera aussi. S'ils se rendent compte qu'ils peuvent faire subir une défaite au gouvernement sans nécessairement soulever des questions constitutionnelles plus vastes et qu'ils utilisent ensuite ce pouvoir, le gouvernement respectera les précédents. Mais c'est aux députés, non pas au gouvernement, qu'il incombe d'entamer ce changement.

Enfin, selon M. Norton, il n'est pas nécessaire que se répètent les circonstances qui ont déclenché le changement à la Chambre des communes britannique au début des années 1970 pour que les députés de la Chambre des communes canadienne adoptent la même attitude face aux défaites du gouvernement. Les événements qui se sont produits en Angleterre et en Ontario devraient les sensibiliser aux avantages éventuels qu'ils pourraient en tirer.

Certains membres de l'auditoire se sont opposés à cette vue. M. Robert Stanfield, par exemple, a fait valoir que, compte tenu du degré élevé de sectarisme qui caractérise les assemblées législatives du Canada, ce n'est pas tant la question de confiance que celle de l'unité apparente du parti à la Chambre qui importe. Selon lui, on ne peut pas faire longue route au Canada sans le parti et, pour évoluer au sein de celui-ci, il faut pourvoir à l'appui de ses membres.

Il a en outre maintenu que tout changement quant à la façon de voter serait probablement attribuable à la décision du gouvernement de considérer un vote donné comme ne mettant pas en jeu la confiance, ou d'un chef de l'opposition qui demanderait à ses membres de voter selon leur conscience. Il voyait pas comment on pourrait arriver à ce changement. Il a ajouté que, de toute façon, il ne s'agissait pas de la réforme parlementaire la plus pressante.

D'autres intervenants ont souligné les différences par rapport aux assemblées législatives canadiennes où il y a moins de ministériels de l'arrière-ban, comme c'est le cas dans les provinces. Les députés sont alors plus enclins à maintenir l'unité du parti que lorsqu'ils sont beaucoup plus nombreux comme à Westminster.

Noter : L'étude de Philip Norton reprend un thème traité dans le fascicule no. 13 des procès-verbaux et du compte rendu du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (Canada), le 21 mai, 1985. Des copies du texte complet sont encore disponibles au bureau du Secrétaire du GCEQP.

L'assemblée législative de l'Ontario

Selon M. Graham White, discuter de la question de confiance à l'assemblée législative de l'Ontario, ou discuter d'un gouvernement minoritaire, cela revient au même. La première est rarement soulevée lorsqu'un gouvernement majoritaire est au pouvoir.

Three Ontario governments have been defeated on non-confidence motions in the House — the Drew government in 1945, the Davis government in 1977, and the Miller government in 1985. During the 1975-1981 minority government period, the government lost several votes on minor matters. In 1976 and 1980, it also lost votes on two major bills at second reading. In line with the practice Philip Norton described, in 1976 the government introduced an explicit confidence motion the next day. In 1980, it simply accepted the defeat and moved on to other business.

In 1977, however, the Davis government — wanting an election but not wanting to be seen calling one — made a rent review bill a matter of confidence by informing the house leaders of the other parties in writing. The government was defeated on the vote, and an election followed. During the ensuing minority government period, White said, the government used the confidence myth to dissuade the opposition from tampering with the government's estimates. In other words, the government used a constitutionally untenable interpretation of confidence to bend the opposition to its wishes.

The Controversial Accord

The next time the confidence convention came into play was in the 1985 defeat of the Miller government and the subsequent accord between the Liberal Party and the New Democratic Party. The accord set out a policy agenda to which the Peterson government and the NDP pledged their support, but it was the preface to the accord that created controversy. The preface to the agreement, which if kept will effectively preclude a general election for two years, said in part:

It is understood that the traditions, practice and precedents of the Ontario legislature are that individual bills are not considered matter of confidence unless so designated by the government. We undertake the following:

- The leader of the Liberal Party will not request a dissolution of the legislature during the term of this agreement except following defeat of a specifically framed motion of non-confidence.
- The New Democratic Party will neither move nor vote non-confidence during the term of this agreement.
- While individual bills, including budget bills, will not be treated or designated as matters of confidence, the overall budgetary policy of the government, including the votes on supply, will be treated as a matter of confidence.

Despite the controversy surrounding the accord, its effects have been at least partially beneficial. For example, the vote on a gas tax bill that the NDP could not support might have resulted in the defeat of Peterson's government. Instead, the provincial treasurer introduced compromise amendments to reduce the tax to a level more acceptable to the opposition, and the bill passed as amended.

The principal benefits of the accord, then, are that it has made it possible for the legislature to defeat or change government measures without drastic consequences. As well, it has offered an atmosphere of stability within the government can plan its work and develop policy instead of being preoccupied with short-term political manoeuvring.

What it has not done is change attitudes or practices among the parties. Party discipline remains robust and pervasive in the Ontario legislature. The opposition has not even hinted at the possibility of changing or reducing the government's estimates, much less actually attempted to do so.

Trois gouvernements de l'Ontario ont été défaits sur des motions de non confiance à la Chambre — le gouvernement Drew en 1945, le gouvernement Davis en 1977 et le gouvernement Miller en 1985. En situation minoritaire, de 1975 à 1981, le gouvernement a perdu plusieurs votes sur des questions mineures. En 1976 et en 1980, il a aussi été défait au moment de la mise aux voix de deux grands projets de loi en deuxième lecture. En 1976, conformément à la pratique décrite par M. Philip Norton, le gouvernement a déposé dès le lendemain une motion de confiance explicite. En 1980, il a simplement accepté la défaite et est passé à d'autres questions.

En 1977, par contre, le gouvernement Davis — désireux d'aller au peuple, mais ne voulant pas donner l'impression de déclencher des élections — a fait du projet de loi sur la révision des loyers une question de confiance, en informant par écrit les chefs des autres partis. Le gouvernement a été défait et les élections ont été annoncées. Au cours du mandat minoritaire suivant, d'après M. White, le gouvernement a invoqué la question de confiance pour dissuader l'opposition de fausser ses prévisions. En d'autres mots, il s'est servi d'une interprétation constitutionnellement intenable de la confiance pour faire plier l'opposition à son gré.

L'accord controversé

C'est en 1985 que la question de confiance est à nouveau entrée en jeu, lors de la défaite du gouvernement Miller et de l'accord subséquent entre le Parti libéral et le Nouveau parti démocratique. Celui-ci établissait un programme de mesures que le gouvernement Peterson et les néo-démocrates s'engageaient à appuyer, mais c'est sa préface qui a été controversée. Elle stipulait notamment qu'advenant le maintien de l'accord, il n'y aurait pas d'élections générales pour une période de deux ans. Voici également ce qu'on pouvait y lire :

Il est entendu que, selon les traditions, pratiques et précédents de l'assemblée législative de l'Ontario, les projets de loi ne seront pas considérés comme des questions de confiance, à moins que le gouvernement ne les considère ainsi. Nous nous engageons à ce qui suit :

- Le chef du Parti libéral ne demandera pas la dissolution de l'assemblée législative pour la durée de cet accord, sauf s'il est défait par suite d'une motion de non-confiance explicite.
- Le Nouveau parti démocratique ne proposera ni ne votera sur des questions de confiance pour la durée de cet accord, à l'exception de celles-ci.
- Même si les projets de loi individuels, y compris ceux sur le budget, ne seront ni traités ni désignés comme des questions de confiance, la politique budgétaire du gouvernement, y compris les subsides, sera traitée comme une question de confiance.

Controversé, cet accord a néanmoins certains effets salutaires. Par exemple, le vote sur le projet de loi prévoyant une augmentation de la taxe sur l'essence, que les néo-démocrates ne pouvaient appuyer, a abouti à la défaite du gouvernement Peterson. En vertu de ce compromis, le trésorier provincial a toutefois présenté des modifications pour ramener la taxe à un niveau plus acceptable à l'opposition, et le projet de loi a pu être adopté dans sa forme modifiée.

Les grands avantages de cet accord ont donc été de permettre à l'assemblée législative de rejeter ou de modifier des mesures du gouvernement sans conséquences désastreuses. En outre, cela a créé un climat de stabilité permettant au gouvernement de planifier ses travaux et d'élaborer sa politique au lieu de se préoccuper du manœuvre politique à court terme.

Par contre, l'accord n'a pas réussi à changer les attitudes ou les pratiques des partis. La discipline, au sein des partis, demeure rigoureuse et envahissante à l'assemblée législative ontarienne. L'opposition n'a même pas laissé entrevoir la possibilité qu'elle pourrait modifier ou réduire le budget des dépenses du gouvernement, alors elle a encore moins essayé de le faire.

Nor does the accord represent a constitutional change, as at least one member of the legislature has suggested. Writing in the *Canadian Parliamentary Review*, NDP leader Bob Rae said, "The confidence convention is a doctrine that has gotten right out of hand. It is, however, a practice that can be changed, and we have changed it in Ontario." On the contrary, said White. The accord is no more than a deal between political parties; it does not represent a change in the constitutional convention. The opposition may understand the convention better but they have not changed it. Nor has it changed anything fundamental about the way the legislature operates. In particular, it has not changed the attitudes of members or their party leaders.

In summing up, White agreed that the key lies in a change of attitude on the part of members and with it a change in party discipline. If members understand the convention better and know what it does and doesn't mean, then they will be less susceptible to threats that their defection on routine matters is going to bring down the government.

A fuller understanding of the confidence convention, however, can only carry members so far. In conforming with party discipline members are not simply responding to their interpretation of the constitutional definition of confidence. They also operate on the premise that their actions must convey a political confidence in the prime minister and their party. The myth of confidence may well have been dispelled in Ontario, but contrary to the experience described by Philip Norton, the government of Ontario can still take its backbenchers for granted.

LOBBYING

Will Registration of Lobbyists Work?

First Session	Second Session
<i>Chairman:</i>	<i>Chairman:</i>
Albert Cooper, MP Chairman, House of Commons Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure	Peter Washburn Director, Government Relations Northern Telecom
<i>Panelists:</i>	<i>Panelists:</i>
Matthew Abrams President CANAMCO Washington, DC	Samuel Hughes President Executive Consultants Ltd.
Helen Dawson University of Western Ontario	Peter Herbert Director, Standard of Conduct Advisory Group Office of the Assistant Deputy Registrar General of Canada
John Rodriguez, MP Author of Bill C-256 An Act to Register Lobbyists	Hon. Mitchell Sharp, PC Former Co-chairman of the Task Force on Conflict of Interest

Panelists spoke and responded to questions from the floor at two separate sessions. This report combines presentations, comments and questions from the two sessions.

Matthew Abrams spoke about the U.S. experience with legislation governing the registration of lobbyists. Growth in interest group activity in Washington has paralleled growth in the amount and complexity of legislation Congress deals with. As well, changes in the congressional committee system, along with erosion of the seniority system, an explosion in the number of congressional staff, and greater access to information, have served to open up and decentralize decision making in Congress.

L'accord ne représente pas non plus un changement constitutionnel, comme l'a laissé entendre au moins un député. Le chef du NDP, Bob Rae, a en effet déclaré, dans la *Canadian Parliamentary Review*: "La question de confiance est une doctrine sur laquelle nous n'exerçons plus de pouvoir. Cependant, c'est une pratique qui peut être changée, et nous l'avons fait en Ontario." Selon M. White, c'est plutôt le contraire. L'accord n'est rien de plus qu'une entente des partis politiques: il ne représente pas un changement de la convention constitutionnelle. L'opposition comprend peut-être mieux la convention, mais elle ne l'a pas modifiée. Elle n'a rien changé à l'essentiel de l'assemblée législative. Et, surtout, elle n'a rien changé à l'attitude des députés et de leurs chefs.

Or, selon White, seul un changement d'attitude de la part des députés, accompagné d'un resserrement de la discipline des partis, y pourra quelque chose. Si les députés comprennent mieux la convention et en saisissent mieux le sens véritable, ils succomberont moins aux menaces selon lesquelles leur défection sur des questions courantes risque d'entraîner la chute du gouvernement.

Le fait de mieux comprendre la question de confiance aide les députés seulement jusqu'à un certain point. En se conformant à la discipline du parti, ces derniers n'agissent pas uniquement en fonction de leur interprétation de la définition constitutionnelle de confiance. Ils supposent également que leurs gestes doivent traduire une confiance politique entre le premier ministre et leur parti. Le mythe de la confiance s'est peut-être dissipé en Ontario, mais contrairement à la situation qu'a décrite M. Norton, le gouvernement de l'Ontario peut encore compte prendre pour acquis ses députés de l'arrière-ban.

LES GROUPES DE PRESSION

L'enregistrement des groupes de pression peut-il fonctionner?

Première séance	Deuxième séance
<i>Président :</i>	<i>Président :</i>
Albert Cooper, député Président, Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure de la Chambre des communes	Peter Washburn Directeur, Relations gouvernementales Northern Telecom
<i>Experts :</i>	<i>Experts :</i>
Matthew Abrams Président Canadian-American Co. Washington, DC	Samuel Hughes Président Executive Consultants Ltd.
Helen Dawson Université de Western Ontario	Peter Herbert Directeur, Groupe consultatif sur les normes de conduite Bureau du sous-registraire général adjoint du Canada
John Rodriguez, député Auteur du projet de loi C-256 Loi prévoyant l'enregistrement des démarcheurs parlementaires	Hon. Mitchell Sharp, PC ancien coprésident du Groupe de travail sur les conflits d'intérêt

Les experts ont répondu aux questions de l'auditoire lors de deux séances distinctes. Le présent rapport porte sur les présentations, commentaires et questions formulés lors des deux séances.

M. Matthew Abrams a parlé de la loi américaine prévoyant l'enregistrement des groupes de pression et de son application. L'accroissement des activités des groupes d'intérêt, à Washington, s'est fait parallèlement à l'augmentation de la quantité et de la complexité des lois dont le Congrès est saisi. En outre, les changements apportés à la structure des comités du Congrès, conjugués à l'érosion du régime d'ancienneté, à l'explosion de

The growth in lobbying responds to the need of members of Congress for information, facilitates participation in the political process by people not based in Washington, and has become, Abrams argues, an integral part of the legislative process.

Objectives of U.S. Act

Concern about the expansion of interest group activity first prompted federal legislation in 1946. Its objectives were to provide the public with some measure of the amount of money and influence that is brought to bear on political decisions, a measure of accountability for decisions and a degree of assurance that government decisions are made on the merits of the issues.

Despite being called the Federal Regulation of Lobbying Act, the law does not regulate or restrict lobbying activity. It only requires disclosure — through registration with the clerk of the House of Representatives and the secretary of the Senate and the filing of quarterly reports — of activities that meet three tests:

- The lobbyist collects or receives money or anything else of value for the activity.
- The principal purpose of the activity or the contribution is to aid in the passage or defeat of legislation before Congress.
- In accomplishing this purpose there is direct communication with a member of Congress.

In other words, there are considerable gaps in the statute, and a number of common activities are outside its scope. Individuals do not have to register if they deal with members of the executive branch or if they talk with a member of Congress about something that is not before the legislature. As well, some believe that registration is not required if the communication is with congressional staff or if the principal purpose of the company involved is not lobbying (for example, a manufacturer or a financial institution).

Finally, the law has not been enforced. The clerk and the secretary review the quarterly reports to ensure they are filed correctly and on time, but they are not authorized to audit further for accuracy or completeness. Nor can the Justice Department investigate or prosecute except on a complaint from one of these officials. As a result, the law was called "ineffective, inadequate and unenforceable" by a deputy assistant attorney general testifying before a Senate committee.

Constitutional Conflict

As Abrams pointed out, however, it would be difficult to draft a more comprehensive law that did not infringe on constitutional rights — in particular, freedom of speech and freedom to petition the Congress. Nor is it necessarily desirable to do so, Abrams suggested. Closing the loophole regarding communication with congressional staff might be sufficient to allay at least some concerns about the adequacy of the law.

Basic Questions

Does Canada need a registry of lobbyists? What would it achieve? Why are we examining the question at all? Mitchell Sharp posed these fundamental questions. Would the purpose of the register be to prevent bribery? The *Criminal Code* covers that offence. Would it be to prevent preferential treatment of friends of the government? Conflict of interest guidelines exist for this purpose. Would the reason be to identify the clients of paid lobbyists? Why would they want to conceal their identities?

l'effectif de celui-ci et à l'élargissement de l'accès à l'information, ont permis d'ouvrir et de décentraliser le processus de prise de décision au corps législatif des États-Unis.

L'activité accrue des groupes de pression répond aux besoins d'information des membres du Congrès, facilite la participation au processus politique des gens qui ne vivent pas à Washington et, selon M. Abrams, fait désormais partie intégrante du processus législatif.

Objectifs de la loi américaine

La première loi fédérale a été adoptée en 1946 comme réaction à l'inquiétude suscitée par l'activité accrue des groupes d'intérêt. Cette loi visait à donner au public une idée des sommes consacrées pour influencer les décisions politiques et du degré de responsabilité afférent aux décisions, et l'assurance que le gouvernement fonde ses décisions sur les mérites de chaque dossier.

Malgré son titre, *Federal Regulation of Lobbying Act* (Loi sur la Réglementation fédérale du lobbying), la loi ne réglemente pas les groupes de pression et n'en restreint pas les activités. Elle exige uniquement la divulgation — par le biais de l'enregistrement auprès du greffier de la Chambre des représentants et du secrétaire du répondant à trois conditions :

- Le démarcheur perçoit ou reçoit de l'argent ou autre chose de valeur pour une activité donnée.
- L'objet premier de l'activité ou de la contribution consiste à favoriser ou entraver l'adoption d'une loi au Congrès.
- Dans le cadre de ce travail, le démarcheur entre en contact direct avec un membre du Congrès.

En d'autres mots, la loi comporte d'importantes lacunes, et de nombreuses activités courantes sont soustraites à son application. Les démarcheurs ne sont pas tenus de s'enregistrer s'ils traitent avec un membre du Congrès d'une question dont n'est pas encore saisi celui-ci. En outre, certaines pensent que l'enregistrement n'est pas nécessaire si la communication s'effectue avec le personnel du Congrès ou si l'objet premier de la société concernée n'est pas d'exercer des pressions fabricant ou un établissement financier.

Enfin, l'application de la loi n'a pas été rendu obligatoire. Le greffier et le secrétaire s'assurent que les rapports trimestriels sont déposés au moment voulu et selon les procédures établies, mais ils ne sont pas autorisés à en vérifier l'exactitude. Le ministère de la Justice n'est quant à lui pas habilité à faire enquête ou à intenter une poursuite, à moins que l'un ou l'autre ait porté plainte. C'est pourquoi, dans son témoignage devant un comité du Sénat, un sous-procureur général adjoint a qualifié la loi "inefficace, inadéquate et inapplicable".

Conflit constitutionnel

Toutefois, comme l'a souligné M. Abrams, il serait difficile de rédiger une loi plus exhaustive sans empiéter sur les droits constitutionnels, plus particulièrement, la liberté de s'exprimer et la liberté de présenter une pétition au Congrès. D'ailleurs, selon lui, cela n'est peut-être pas souhaitable. Il suffirait éventuellement de supprimer l'échappatoire permettant la communication avec le personnel du Congrès pour éliminer au moins de beaucoup doute quant à la pertinence de la loi.

Questions fondamentales

Le Canada a-t-il besoin d'un registre des démarcheurs parlementaires? Qu'est-ce que cela donnerait? Pourquoi étudions-nous cette question? L'hon. Mitchell Sharp a soulevé ces trois questions fondamentales. Est-ce que l'enregistrement empêcherait les pots de vin? Le *Code criminel* prévoit cette infraction. Est-ce qu'il interdirait le traitement préférentiel des amis du gouvernement? Il existe déjà des lignes directrices sur les conflits d'intérêts. Serviront-ils à identifier les clients des démarcheurs payés? Pourquoi voudraient-ils cacher leur identité?

In summary, Sharp concluded, the purpose of a registration system would be to alleviate public concern that friends of the government are receiving preferential treatment. Public concern arises when lobbyists are perceived to be peddling influence rather than their knowledge, skills and analytical abilities. In fact this is not usually the case, argued Sharp; it is difficult for governments to be seen to be deciding in favour of their friends because of the openness of the Canadian political process. Sid Handleman, a former member of the Ontario legislature and now a consultant, supported this view, pointing out that those claiming to wield influence are usually given short shrift in the decisions surrounding the evolution of policy and legislation.

Other panelists reached similar conclusions and therefore questioned the potential of current proposals for registration systems to achieve the objectives identified by their proponents. Professor Helen Dawson said that in many years of research into interest groups she had never seen evidence of nefarious activity. Dawson therefore concluded that the current interest in the issue is a political response to a public perception — not necessarily well founded — that something unsavoury is going on between lobbyists and government officials, both elected and unelected.

Benefits Identified

NDP Member of Parliament John Rodriguez argued that a principal benefit of a registration scheme would be to remove the veil of secrecy surrounding lobbying, which engenders public cynicism about the extent to which governments are influenced by monied interests. But he also went further. Democracy would be served, Rodriguez argued, by public knowledge of who is paid, what they're paid to do, who influences decisions, and whose decisions are influenced. Openness and accountability in decision making are the objectives.

Openness about who is seeking to influence government would give people the opportunity to challenge or supplement information that interest groups are providing to those making decisions or drafting legislation. Finally, said Rodriguez, a more open system is fairer to smaller groups that can't afford to hire high-priced lobbyists and gives them greater access to the political process.

Although he echoed comments about the need for openness about the influences to which our representatives are exposed, Ned Franks argued that the issue of registering lobbyists is not a technical question of deciding who and what activities will be covered. It is a question of political power, how it is exercised, and how collective and general interests are balanced with specific, individual interests. It is therefore a question for Parliament.

In Canada, general or collective interests tend not to be well organized and represented, whereas elite and special interests are usually well served by lobbyists. How interests are organized and how views are presented to legislators are questions for Parliament, particularly as committees gain strength and influence, because parliamentary committees are vulnerable (even more so than cabinet) to representations from special interests when there is no competing information or advice. Exposing the nature of interests and those articulating them protects both legislators and citizens in a democracy.

Two of the current Canadian attempts to come to grips with the issues surrounding lobbying are the government discussion paper, "Lobbying and the Registration of Paid Lobbyists", issued in late 1985 by the Minister of Consumer and Corporate Affairs, and a private member's bill, Bill C-256, proposed by John Rodriguez.

M. Sharp a conclu que l'enregistrement servirait à rassurer le public que les amis du gouvernement ne jouissent pas d'un traitement préférentiel. Ce qui inquiète en effet le public, c'est de voir les groupes de pression se livrer au trafic d'influence plutôt que de faire valoir leurs connaissances, compétences et aptitudes analytiques. En fait, selon M. Sharp, ce n'est généralement pas le cas; mais il est difficile pour un gouvernement de donner l'impression de décider en faveur d'un de ses partisans, à cause de l'ouverture du processus politique canadien. M. Sid Handleman, ancien député provincial de l'Ontario et maintenant expert-conseil, a souscrit à ce point de vue et précisé que ceux qui prétendent exercer une influence ne sont généralement pas consultés lors de décisions touchant l'évolution de la politique et des lois.

Les autres participants en sont venus à des conclusions analogues et ont remis en question la possibilité pour le projet d'enregistrement d'atteindre les objectifs fixés par ses défenseurs. Le professeur Helen Dawson a dit qu'au cours de ses nombreuses années de recherche sur les groupes de pression, elle n'avait jamais trouvé de preuves d'infamie. Elle a donc conclu que l'intérêt que suscitait la question était une réaction politique à l'opinion — non pas nécessairement fondée — du public selon laquelle il se passe quelque chose de louche entre d'une part les démarcheurs et d'autre part les fonctionnaires et les représentants élus du peuple.

Avantages

Le député néo-démocrate John Rodriguez a maintenu que l'avantage principal d'un programme d'enregistrement serait de soulever le voile de secret qui entoure les groupes de pression et qui suscite le cynisme du public quant au degré auquel le gouvernement se laisse influencer par des représentants bien payés. Il est même allé plus loin. Il a en effet ajouté que, dans une démocratie, le public devait savoir qui était payé, à quelles fins, qui influençait les décisions et quels décideurs étaient influencés. L'honnêteté et la responsabilité en matière de prise de décision sont en l'occurrence les objectifs visés.

En sachant qui s'efforce d'influencer le gouvernement, le public pourrait mettre en question ou compléter l'information fournie par les groupes de pression à ceux qui prennent les décisions ou qui rédigent les lois. M. Rodriguez a enfin fait valoir qu'un système plus ouvert était plus équitable envers les petits groupes qui ne peuvent pas se permettre d'embaucher à grands frais des démarcheurs et leur facilitait l'accès au processus politique.

Tout en convenant de la nécessité de connaître les influences auxquelles sont exposés nos représentants, M. Ned Franks a affirmé que l'enregistrement des démarcheurs parlementaires ne se ramenait pas à la question de savoir quelles personnes et quelles activités devaient être incluses. Cela met plutôt en jeu, selon lui, la question du pouvoir politique, la façon dont celui-ci est exercé et la mise en rapport des intérêts collectifs et généraux et des intérêts précis et individuels. La question relève donc du Parlement.

Au Canada, les intérêts généraux ou collectifs ne sont pas très bien organisés et représentés, tandis que les intérêts précis et spéciaux sont très bien défendus. La façon dont ces intérêts sont organisés et dont les points de vue sont présentés aux législateurs est une question qui relève du Parlement, surtout lorsque les comités prennent de l'importance et exercent plus d'influence, parce qu'ils sont vulnérables (même plus que le cabinet) aux représentations d'intérêts spéciaux, surtout lorsqu'ils n'ont pas d'information ou de conseils pouvant faire contrepoids. En régime démocratique, la divulgation de la nature des intérêts et de l'identité de ceux qui les défendent protège tant les législateurs que les citoyens.

Au Canada, deux mesures ont été prises pour tenter de cerner la question des groupes de pression: premièrement, le ministre de la Consommation et des Corporations a publié, à la fin de 1985, un document de travail intitulé "Le lobbying et l'enregistrement des lobbyistes payés", et deuxièmement, le député John Rodriguez a présenté un projet de loi d'initiative parlementaire, c'est-à-dire le projet de loi C-256.

Defining a Lobbyist

The discussion paper, Peter Herbert explained, is intended to stimulate debate about the purposes and possible methods of establishing a registration system for paid lobbyists in Canada and is part of a broader government initiative in the area of ethics, standards of conduct and conflict of interest. The paper looks first at the question of definition. What is a lobbyist, and what kind of activities constitute lobbying?

One of the sample definitions given is that proposed in Rodriguez' legislation, which would be called the Lobbyists Registration Act. It defines a lobbyist as "any person who, for payment, attempts to influence, directly or indirectly,

- (a) the introduction, passage, defeat or amendment of any legislation before either House of Parliament, or
- (b) a decision to be taken on any matter coming within the administrative jurisdiction of a Minister of the Crown, whether or not that matter has come or is likely to come before either house of Parliament for legislative action".

Any person meeting this definition would be required to register with the Speaker of the House of Commons, disclose information specified in the legislation and update that information annually.

Other panelists and participants found this definition inadequate. The question of definition — and, hence, of who should be covered by the requirements of a registration system or other form of regulation that might be introduced — occupied a significant portion of the debate at both sessions.

Professor Helen Dawson identified three categories of individuals or firms engaged in activities connected with lobbying:

- individual companies or associations in the trade and economics sector lobbying on their own behalf or on behalf of their members
- voluntary associations and organizations; and
- consultants or expeditors — lawyers, accountants, retired public servants, former politicians and political staff and others advising and acting on behalf of clients.

Dawson noted that whatever category they fall into, lobbyists perform much the same kinds of functions. They collect and collate information, they develop approaches to issues and strategies to put them into effect, they identify the appropriate channels in government through which to pursue a strategy, and they make representations to elected and appointed government officials.

It was on the last point that a good deal of debate about definitions centred. Panelists like Sam Hughes argued that consultants who collect information and advise clients along the lines Dawson described but do not make direct representations to government should not be defined as lobbyists and should not be required to register under any scheme that might be proposed.

Several members of the audience took a different view. Peter Herbert thought that the activities of consultants would be covered under the proposed section in the discussion paper covering "the gathering and sale of information with a view to assisting in or advising about clients' lobbying activities" and "the arranging of contacts and meetings for clients by intermediaries".

Définition d'un démarcheur parlementaire

Comme l'a expliqué M. Peter Herbert, le document de travail vise à stimuler le débat sur l'objet et les méthodes éventuelles d'établissement d'un système d'enregistrement des lobbyists rémunérés au Canada et s'inscrit également dans une initiative gouvernementale plus vaste touchant l'éthique, les normes de conduite et des conflits d'intérêts. L'on y définit tout d'abord le lobbyiste et les activités dites de lobbying?

L'une des définitions données est celle prévue dans le projet de loi de M. Rodriguez, qu'on pourrait appeler la Loi sur l'enregistrement des démarcheurs parlementaire. On y définit le lobbyiste ou démarcheur parlementaire comme étant "toute personne qui, pour de l'argent, tente d'influencer, directement ou indirectement

- a) le dépôt, l'adoption, le rejet ou la modification d'une loi quelconque devant l'une ou l'autre Chambre du Parlement; ou
- b) une décision qui doit être prise sur une question relevant de la juridiction administrative d'un ministre de la Couronne, que cette question ait été soumise ou soit susceptible d'être soumise à l'une ou l'autre Chambre du Parlement aux fins de mesures législatives".

Toute personne répondant à cette définition doit s'enregistrer auprès du Président de la Chambre des communes, divulguer l'information précisée dans la loi et la mettre à jour à chaque année.

Les autres experts et participants ont trouvé cette définition insatisfaisante. Une bonne partie du débat, aux deux séances, a été consacrée à l'établissement d'une définition, c'est-à-dire à la question de savoir à qui doit s'appliquer un système d'enregistrement ou toute autre forme de réglementation éventuelle.

Selon le professeur Helen Dawson, il y aurait trois catégories de personnes ou d'entreprises qui s'occupent d'exercer des pressions, à savoir les suivantes :

- les sociétés ou associations particulières du secteur commercial ou économique exerçant des pressions pour leur propre compte ou au nom de leurs membres;
- les associations et organismes bénévoles; et
- les experts-conseils ou intermédiaires — avocats, comptables, fonctionnaires retraités, anciens politiciens et personnel de partis politiques ainsi que les autres personnes qui conseillent et agissent au nom de clients.

M^{me} Dawson a fait valoir que, indépendamment de la catégorie, les démarcheurs exercent tous les mêmes genres de fonctions. Ils recueillent et réunissent des renseignements, ils conçoivent des façons d'aborder les questions et des stratégies pour les régler, ils identifient les filières officielles à suivre pour défendre leurs stratégies et ils présentent leurs instances aux élus et aux hauts fonctionnaires.

C'est sur ce dernier point qu'a porté une bonne partie du débat au sujet des définitions. Certains experts, comme M. Sam Hughes, ont fait valoir que les experts-conseils qui recueillent de l'information et conseillent leurs clients, comme l'a décrit M^{me} Dawson, sans présenter directement des instances au gouvernement, ne devraient pas être inclus dans la définition du lobbyiste ou démarcheur parlementaire et qu'ils ne devraient pas être obligés de s'enregistrer, quel que soit le programme proposé.

Plusieurs membres de l'auditoire n'étaient toutefois pas de cet avis. M. Peter Herbert estimait que les activités des experts-conseils devaient être visées par le passage du document de travail traitant de "la collecte et la vente d'information en vue d'aider ou de conseiller des clients au sujet de leurs activités de lobbying" et "l'établissement de contacts et de rencontres pour les clients par le biais d'intermédiaires".

A lawyer who sometimes represents clients in dealings with government commented that he could see no qualitative difference between the activities described by Hughes — collecting information, analysing issues, developing strategies — and helping clients take the next step of actually making representations to government.

Ken Graydon, Chairman of the Institute of Association Executives, expressed his concern that any registration system that did not embrace all people who lobby — whether directly or indirectly, whether making representations to government or telling clients how to do so — would be seriously flawed. It would fail to capture the very people whose activities are a source of public concern about lobbying.

Dominique Boivin, a Quebec City lobbyist, pointed out that paid or unpaid, direct or indirect, a lobbyist is a lobbyist. The question is not defining one but simply identifying who is representing what interests and to whom. This left the question of whether current proposals are attempting to control something that is essentially uncontrollable — and, indeed, whether they are attacking a perceived rather than an actual problem. In light of these ambiguities, can any registration scheme deliver what it promises? In debating who should be required to register, one participant commented, panelists were failing to address the question of whether a registration system was useful or necessary at all.

Principles and Issues

The government discussion paper recognizes the problem of definition, among others, and lists several guiding principles that should govern any plan for registering lobbyists:

- The system should be characterized by *openness*, with a publicly available record of paid lobbyists, their clients and any other information that might be called for.
- The requirements of the plan must be *clear and concise*, so that there is no doubt as to who should register and who should not.
- No procedure should unduly impede *access to government* by lobbyists or their clients.
- *Administrative requirements* should be kept to a minimum.

In other words, as Helen Dawson put it, the process must be simple, open and not too costly or onerous to those subject to its requirements.

Issues Raised

The discussion paper goes on to describe registration systems in other parts of the world, outlines the history of the issue in Canada, and offers several options for the kind of system Canada might adopt. It also suggests a possible registration system for Canada, focusing on the scope of such a system, the registration information that might be collected, and how the system would be administered.

Finally, the discussion paper poses questions about the nature, purpose and results of a registration scheme and invites public comment on these and other aspects of the issue.

- How will the rights and privileges of Members of Parliament be affected by a registration system?
- Can the system be structured such that adequate information is available in the registry yet the administrative burden is not excessive?
- How can commercially sensitive information be protected, particularly in light of the *Access to Information Act*?
- What about the issue of the confidentiality of the relationship between a professional and a client?

Un avocat qui représente parfois des clients auprès du gouvernement a déclaré qu'il ne voyait pas de différences qualitatives entre les activités décrites par M. Hughes — collecte d'information, analyse de questions, élaboration de stratégies — et le fait d'aider des clients dans leurs démarches auprès du gouvernement.

M. Ken Graydon, président de l'Institut des directeurs d'associations, s'est interrogé sur l'acceptabilité d'un système d'enregistrement n'englobant pas tous ceux qui exercent des pressions — directement ou indirectement, qu'ils présentent des instances au gouvernement ou qu'ils aident leurs clients à le faire. Selon lui, ceux dont les activités sont justement une source d'inquiétude publique se trouveraient soustraits à son application.

M. Dominique Boivin, un lobbyiste de Québec, a signalé qu'un lobbyiste était un lobbyiste, qu'il soit payé ou non, qu'il agisse directement ou indirectement. Il ne s'agit pas d'arrêter une définition, mais plutôt d'identifier les personnes qui représentent les intérêts de certains groupes, et de préciser auprès de qui. L'on peut donc se demander, selon lui, si les propositions à l'étude visent à contrôler quelque chose d'essentiellement incontrôlable et si elles ne portent pas sur un problème apparent plutôt que réel. Compte tenu de ces ambiguïtés, un programme d'enregistrement pourrait-il atteindre ses objectifs? Selon un participant, les experts débattaient des groupes qui devraient s'enregistrer, mais ne s'attardaient pas à la question de l'utilité, voire de l'opportunité d'avoir un système d'enregistrement.

Principes et problèmes

Le document de travail fait état du problème de définition, entre autres, et énumère plusieurs principes directeurs qui doivent régir tout plan d'enregistrement des lobbyistes :

- Le système doit être *souple* et prévoir la publication d'un registre des lobbyistes rémunérés et de leurs clients renfermant tout autre renseignement jugé utile.
- Les exigences d'un tel plan doivent être *claires et concises*, de manière à éliminer tout doute quant aux critères d'enregistrement.
- Aucune procédure ne doit indûment entraver *l'accès* au gouvernement des lobbyistes ou de leurs clients.
- *Les exigences administratives* doivent être minimales.

Autrement dit, comme l'a signalé M^{me} Dawson, le processus doit être simple, ouvert, sans être trop coûteux ou onéreux pour ceux qui y seront assujettis.

Questions soulevées

Les auteurs du document de travail décrivent les systèmes d'enregistrement qui existent dans d'autres pays, retracent l'histoire du problème au Canada et présentent des variantes du système qui conviendrait à la situation canadienne. Ils proposent également un système d'enregistrement pour le Canada, en s'intéressant surtout à la portée de celui-ci, à l'information qui pourrait ainsi être recueillie et au régime administratif du système.

Enfin, les auteurs s'interrogent sur la nature, l'objet et les fins d'un programme d'enregistrement et invitent les commentateurs du public sur ces aspects de la question ou d'autres.

- Quelle retombée un système d'enregistrement aura-t-il sur les droits et les privilèges des députés?
- Y a-t-il moyen de structurer le système de façon à ce que le registre renferme l'information appropriée sans pour autant alourdir indûment le fardeau administratif?
- Comment peut-on assurer la protection des renseignements commerciaux confidentiels, à la lumière notamment de la Loi sur l'accès à l'information.
- Qu'advient-il du secret professionnel qui lie un spécialiste et son client?

- How can the individual's right to be heard be protected? How can the privileged relationship between an MP and a constituent be preserved?

Gaps in Debate

Several panelists and participants noted that current proposals and public debate have not adequately addressed the question of whether a registration system is needed at all. Lobbying may well be an acceptable and even essential part of the political process. But what would registering lobbyists actually accomplish, asked Mitchell Sharp.

It would likely increase competition among lobbyists, but would it alter the behaviour of those who peddle influence rather than knowledge and skills? Not likely, suggested Sharp. Those whose main attraction to clients is their claim to an inside track with the government would probably have no objection to registering — on the contrary, they could use it to bolster the legitimacy of their activities. It might even lend an aura of respectability to people who would not otherwise be able to attain it.

Sam Hughes agreed, arguing that disclosing the names of lobbyists and clients would do nothing to curb any abuses that might exist. Disclosing fees could be misleading, he said, unless they were accompanied by so much explanatory material as to create an administrative nightmare. He also pointed to the pejorative connotations of the word 'lobbyist'. Huges is a consultant who does not make representations to government on behalf of clients but advises clients on how to do it themselves. He did not want to appear on any register that failed to distinguish among the various kinds of activities lobbyists and consultants engage in. He did not want his name on the same list with people he thought did not share his standards of conduct and service to clients or whose activities he did not want to be associated with.

Assessing Current Proposals

One of the main criticisms levelled at current proposals for registering lobbyists is their ambiguity on several levels. This is partly the question of definition, but it also goes beyond that. Proposals fail to identify clearly enough who would be covered, argued Helen Dawson, because they don't take account of national voluntary organizations like the Canadian Cancer Society, the National Citizens Coalition and the Business Council on National Issues or other bodies that advocate certain policies or ways of allocating government funds without necessarily making direct representations to government. Nor would his bill touch witnesses appearing at parliamentary committees, admitted John Rodriguez, who are also attempting to influence decisions.

As well, proposals are aimed at representations to politicians and senior public servants. According to Dawson's research, however, a great deal of the interaction takes place at lower levels of the public service, where ideas, policy and legislation begin to be generated. Current proposals do not address this.

There is also ambiguity in the term 'influence', said Mitchell Sharp. He understands the need for a general term that encompasses a broad spectrum of activities, but points out that there will be significant difficulties when lobbyists, officials and the courts try to interpret the term. Lobbyists could always answer charges that they had violated the requirements of the system by saying that they were simply exercising their right to be heard by a member of the legislature. Similarly, they could say that they were not trying to exercise influence but were simply giving information they thought the government should have before making a decision.

- Comment peut-on protéger le droit d'une personne d'être entendue?
- Comment peut-on préserver le rapport privilégié qui existe entre un député et un commettant?

Lacunes dans le débat

Plusieurs experts et participants ont fait remarquer qu'il n'avait pas vraiment été question, dans l'étude et le débat public, de la nécessité d'avoir un système d'enregistrement. Comme l'a signalé M. Sharp, les groupes de pression constituent peut-être maintenant un élément acceptable et même essentiel du processus politique, mais il n'est pas certain que leur enregistrement produise des résultats valables.

Cette mesure intensifierait probablement la concurrence entre groupes, mais changerait-elle le comportement de ceux qui se livrent au trafic d'influence plutôt que de faire valoir leurs connaissances et leur compétence? Selon M. Sharp, cela est peu probable. Ceux qui, pour s'attirer des clients, prétendent avoir des contacts au gouvernement ne s'apposeraient sans doute pas à l'enregistrement, au contraire, cela leur permettrait davantage de soutenir la légitimité de leurs activités. Certains pourraient même en tirer une respectabilité qu'ils ne pourraient obtenir autrement.

M. Hughes a souscrit à cette opinion, en maintenant que la divulgation des noms et des groupes de pression et de leurs clients ne mettrait pas un frein aux abus éventuels. La publication des honoraires pourrait par ailleurs induire en erreur, selon lui, à moins d'être accompagnée de pièces justificatives susceptibles de causer un cauchemar administratif. Il a ajouté que l'expression 'lobby' ou 'groupe de pression' avait une connotation péjorative. M. Hughes, un expert-conseil qui ne fait pas de représentation auprès du gouvernement au nom de ses clients, mais qui les conseille sur la façon de faire, a dit refuser d'être inscrit à un registre ne faisant pas la distinction entre les divers types d'activités auxquelles participent les démarcheurs et les experts-conseils. Il ne veut pas que son nom paraisse avec ceux de gens qui ne partagent pas ses normes de conduite et qui n'offrent pas la même qualité de service à la clientèle, ou encore avec ceux dont il n'approuve pas les activités.

Évaluation des propositions actuelles

Le principal trait que l'on reproche aux propositions actuelles portant sur l'enregistrement des groupes de pression est leur ambiguïté, qui existe sur plusieurs plans. Cela s'applique à la question de la définition, par exemple, mais à d'autres aspects aussi. Selon M^{me} Dawson, elles ne précisent pas assez clairement qui serait visé, parce qu'elles ne tiennent pas compte d'organismes nationaux bénévoles, comme la Société canadienne du cancer, la *National Citizens Coalition* et le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, qui défendent certaines politiques ou façon de répartir les fonds du gouvernement sans nécessairement faire de représentation directe auprès du gouvernement. M. Rodriguez a par ailleurs ajouté que le projet de loi ne s'appliquerait pas non plus aux témoins comparaisant devant des comités parlementaires et qui essaient également d'influencer les décisions.

De plus, les propositions portent sur les instances présentées aux politiciens et aux hauts fonctionnaires. Or, d'après les travaux de recherche effectués par M^{me} Dawson, il y a aussi beaucoup d'interaction aux niveaux inférieurs de la fonction publique, où les idées, les politiques et les lois prennent forme. Cet élément est passé sous silence.

M. Sharp a de plus maintenu que le mot 'influence' était ambigu. Conscient de la nécessité d'avoir un mot général englobant une vaste gamme d'activités, il a cependant signalé que l'interprétation de celui-ci par les groupes de pression, les hauts fonctionnaires et les tribunaux pourrait poser des difficultés. Les démarcheurs pourraient réfuter toute accusation d'infraction aux exigences du système en disant qu'ils exerçaient simplement leur droit d'être

Sharp also questioned the use of the term 'paid lobbyist'. Used in conjunction with the requirement that the lobbyist is paid to attempt to influence government, it would appear to rule out registration of people lobbying on their own behalf. Does this mean, for example, that the owner of a company who makes representations to government would not have to register — even though he might be wielding a great deal of influence — but an employee of that company would have to register?

The question of penalties for failure to comply with a law or other registration requirement was also raised. Any registration has to have some teeth to be considered effective — witness the inadequate enforcement of the U.S. law. But what penalty could be imposed that is not already available through existing legislation or administrative arrangements? Similarly, what kind of law would be more effective in controlling behaviour than the present provisions of the *House of Commons Act*, the conflict of interest guidelines, and the *Criminal Code*.

Finally there was the suggestion that lobbyists had successfully lobbied the government before publication of the discussion paper itself. The proposals were considerably less tough, it was argued, than the public had been led to believe they would be by earlier government pronouncements on the subject of controlling lobbying.

What Are The Alternatives?

If present proposals are inadequate, there were few suggestions — apart from re-examining the need for a registration system or abandoning the idea altogether — for replacing or revising them to remedy their shortcomings. One proposal did come from Dominique Boivin, who suggested a register in the Speaker's office that would confer on lobbyists a status similar to that enjoyed by members of the Parliamentary Press Gallery. In exchange for registration, lobbyists would have access to Parliament Hill and certain privileges. The proposal was not debated in detail.

By the end of the sessions, panelists and participants appeared to line up roughly along two lines of thought. It was argued on one hand that public concern about lobbying activity is genuine and deserves attention. We have to start somewhere, and Rodriguez' bill or a bill based on the government discussion paper should be the first step in tackling the problem. An imperfect law would be preferable to no action at all. The fact that the law would not be perfect should not deter the government from introducing it, seeing how it works in practice, and later amending it in line with what had been learned.

Members of the other school of thought counselled caution. Before introducing any proposal, they said, we should be sure that the problem it purports to address is real and, if so, whether the means of dealing with it do not already exist. If not, a system would have to be designed to achieve carefully defined goals, without unintended effects along the lines described by some of the panelists. It would also have to be aimed at controlling the controllable. An unenforceable system could do more harm than good. It is a matter of modifying the behaviour of politicians, officials and lobbyists, it was argued, and proponents of a registration system had not demonstrated that their proposals would do that successfully.

— rapporteur, Kathryn J. Randle

entendus par un député. Ils pourraient également affirmer qu'ils n'essaient pas d'user de leur influence, mais bien de donner des renseignements qu'il estimaient nécessaire de communiquer au gouvernement avant que ce dernier ne prenne de décision.

Termes ambigus

M. Sharp a aussi mis en question l'usage de l'expression 'lobbyiste payé', puisque cela empêcherait l'enregistrement de ceux qui exercent des pressions pour leur propre compte. L'on pourrait par exemple en déduire que le propriétaire d'une société qui fait des représentations au gouvernement ne serait pas obligé de s'enregistrer, même s'il exerce une grande influence, alors qu'un de ses employés le serait.

Il a aussi été question des pénalités qui seraient imposées à ceux qui ne respecteraient pas une prescription légale ou d'enregistrement. Pour être efficace, un système d'enregistrement doit être assez rigoureux, comme en témoigne l'application inadéquate de la loi américaine. Mais quelle peine pourrait-on imposer qui n'est pas déjà prévue dans une loi ou des modalités administratives? De même, quelle mesure législative permettrait de mieux contrôler la conduite que les dispositions actuelles de la *Loi sur la Chambre des communes*, des lignes directrices régissant les conflits d'intérêt et du *Code criminel*.

Enfin, l'on a fait remarquer que des groupes avaient réussi à faire pression sur le gouvernement avant la publication du document de travail. Il semble les propositions soient bien moins rigoureuses que ce que le gouvernement avait laissé entendre au public lors de ses déclarations antérieures au sujet de mesures visant à limiter l'activité des groupes de pression.

Quelles sont les formules de rechange?

Même si les propositions sont insatisfaisantes, très peu de mesures ont été suggérées — outre la reprise de l'étude sur la nécessité même d'un système d'enregistrement ou le rejet catégorique du principe — pour les remplacer ou les modifier de façon à combler les lacunes. M. Boivin a cependant proposé qu'un registre soit tenu au bureau du Président de la Chambre, qui conférerait aux groupes de pression un statut semblable à celui des membres de la tribune parlementaire. En retour, ces groupes auraient accès à la colline du Parlement et jouiraient de certains autres privilèges. Mais cette proposition n'a pas été débattue à fonds.

À la fin des deux séances, les experts et les participants semblaient s'entendre plus ou moins sur deux lignes de pensée. D'une part, l'on a maintenu que l'inquiétude du public au sujet des activités des groupes de pression était très réelle et méritait une attention immédiate. Il faut un point de départ, et le projet de loi de M. Rodriguez ou un autre fondé sur le document de travail du gouvernement devrait constituer la première étape en vue du règlement du problème. Une loi imparfaite reste préférable à l'inaction. Les lacunes éventuelles du projet de loi ne doivent pas dissuader le gouvernement de le présenter, quitte, après une période d'essai, à apporter les modifications qui s'imposent.

L'autre école de pensée recommande la prudence. Avant de proposer une mesure, selon elle, il faut s'assurer que le problème qu'elle vise à régler est réel, et s'il l'est, que les moyens de le résoudre n'existent pas déjà. Sinon, il s'agira de concevoir un système ayant des buts bien précis et n'entraînant pas de conséquences fortuites comme celles qu'ont décrites certains des experts. Il faut en fait contrôler ce qui est contrôlable. Un système inapplicable pourrait s'avérer plus préjudiciable que bénéfique. Il s'agit de modifier le comportement des politiciens, des hauts fonctionnaires et des groupes de pression, et les tenants d'un système d'enregistrement n'ont pas démontré que leurs propositions permettraient d'atteindre cet objectif.

— rapporteur, Kathryn J. Randle