



COMMENTAIRES

DU

COMMISSAIRE AU LOBBYISME

EN SUIVI DU RAPPORT FINAL DE LA

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

INTITULÉ

« ÉTUDE DU PROJET DE CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES »

Février 2004

En novembre 2003, à la suite des audiences publiques tenues les 18 et 19 septembre et après délibération, le président de la Commission des finances publiques, M. Alain Paquet, député de Laval-des-Rapides, nous transmettait, après dépôt devant l'Assemblée nationale, le rapport final de cette commission intitulé « Étude du projet de code de déontologie des lobbyistes ».

Cette étude détaillée du projet de code de déontologie, prévue à l'article 37 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011), constituait le point culminant du processus de consultation aménagé par le législateur préalablement à l'adoption, par le Commissaire au lobbyisme, du Code de déontologie des lobbyistes. La prise en compte du contenu de ce rapport de la Commission des finances publiques constitue donc une étape à laquelle il convient de porter une attention toute particulière.

Par égard pour la valeur et la pertinence des commentaires et recommandations exprimés par la Commission des finances publiques et dans un souci de transparence, nous avons donc voulu expliciter dans quelle mesure et sur quelle base ces commentaires et recommandations ont été intégrés au texte final du document sous étude. Nous souhaitons ainsi consigner, à l'intention des intéressés et pour la suite des choses, les motifs des choix que nous avons été appelés à faire en exécution du mandat qui nous a été confié.

Avant de ce faire article par article, nous avons cru utile, puisque le rapport de la commission faisait état de considérations à portée plus générale, de rappeler certains éléments de perspective que le rapport, ainsi que l'analyse des représentations faites devant la commission, nous ont amenés à approfondir. Ces considérations sous-tendent certains des choix que nous avons faits lors de la rédaction finale.

ÉLÉMENTS DE PERSPECTIVE

Le 13 juin 2002, l'Assemblée nationale adoptait à l'unanimité la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying (L.R.Q., c. T-11.011). Comme l'indique son article 1, cette loi a pour objet « de rendre transparentes les activités de lobbying exercées auprès des titulaires de charges publiques et d'assurer le sain exercice de ces activités ». Pour atteindre l'objectif de transparence, le législateur a prévu la tenue d'un registre des lobbyistes. En ce qui a trait aux conditions du sain exercice de cette activité, si certaines dispositions substantives ont été incluses à la Loi, l'article 37 a donné au Commissaire au lobbying le mandat d'adopter, au terme d'un processus consultatif élaboré, un « Code de déontologie régissant les activités des lobbyistes ».

L'objet de l'exercice étant l'adoption d'un code de déontologie, la vocation première d'un tel document n'est certes pas essentiellement répressive. Il s'agit plutôt d'une démarche structurante visant à exprimer en termes de devoirs et d'obligations professionnelles, les valeurs éthiques qui doivent caractériser l'exercice correct d'une activité particulière, en l'occurrence le lobbying.

Ce code de déontologie remplit ainsi plusieurs fonctions complémentaires. Énonçant les règles applicables à l'activité professionnelle des lobbyistes dans leurs relations avec les titulaires de charges publiques, il doit d'abord régir et guider les praticiens. Il sert également de fondement à l'exercice du mandat général de surveillance et de contrôle qui est dévolu au Commissaire au lobbying en vertu de l'article 33 de la Loi.

Accessoirement, lorsque les circonstances le justifient et aux conditions prescrites, il peut entraîner, en application de la Loi, l'imposition de mesures qui peuvent être de trois ordres : soit les mesures disciplinaires envisagées aux articles 53 à 57, soit le recours en réclamation du remboursement de la contrepartie qui est prévu à l'article 58, soit la sanction pénale prévue à l'article 63 de la Loi. Il faut rappeler que les règles de preuve et de procédure diffèrent substantiellement selon qu'on soit en matière disciplinaire, face au recours en réclamation du remboursement de la contrepartie, ou dans le contexte d'infractions pénales.

Dès lors, il était non seulement inévitable, mais souhaitable, que le code de déontologie contienne certaines dispositions à caractère général et d'autres au contenu plus spécifique.

Cette prise en compte de la véritable nature du document sous étude ainsi que du caractère accessoire et diversifié des modes de sanction disponibles amène, nous semble-t-il, à relativiser, sinon à mettre de côté, une affirmation faite par quelques intervenants devant la commission à l'effet que l'on serait en présence d'un texte « à caractère pénal », ce qui dicterait un mode de rédaction s'inspirant plutôt des règles pertinentes aux textes législatifs élaborés dans le domaine du droit pénal.

Or dans le contexte du droit statutaire, ce qui est le cas ici, ce n'est certes pas parce qu'un texte législatif comporte accessoirement la possibilité de sanctions pénales qu'il faut conclure être en présence d'un texte « à caractère pénal ».

À titre d'exemple, le fait que le Code du travail contienne des dispositions permettant la sanction pénale de toute violation à l'une quelconque de ses dispositions, ne fait pas du Code du travail une loi essentiellement pénale. La finalité première de cette loi est d'encadrer et de baliser des rapports sociaux complexes, ce qui n'est pas sans conséquences sur le travail du légiste. Ainsi, comme nous l'avons mentionné lors de la commission parlementaire, l'obligation centrale imposée aux parties par le Code du travail, soit l'obligation de « négocier avec diligence et bonne foi », est exprimée en des termes relativement généraux.

Dans l'affaire Ruffo [1995] 4 R.C.S. 267, ayant à traiter d'allégations d'imprécision quant au « devoir de réserve » inscrit au Code de déontologie de la magistrature, la Cour suprême du Canada affirmait ce qui suit :

On ne peut exiger, en somme, plus de précision à l'endroit de la règle de déontologie que celle à laquelle sa matière se prête. Ceci, en soi, ne porte aucunement atteinte au principe qui veut que le professionnel dont la conduite est en cause soit en mesure de connaître, outre les faits précis qu'on lui reproche, la substance de la norme à laquelle on prétend qu'il a contrevenu. (par. 111)

Ce dont la Loi veut assurer la mise en place, au terme du processus qui est en cause ici, c'est bel et bien un « Code de déontologie régissant les activités des lobbyistes ». Ce faisant, on doit présumer que le législateur était pleinement conscient qu'un texte de cette nature peut contenir des éléments qu'il n'est ni possible, ni souhaitable, d'enclôser dans des formulations qui ne laissent place à aucune marge d'appréciation ou d'interprétation. Outre que cet état de fait est inhérent, en droit, à la nature même du document envisagé, il est utile de rappeler qu'à l'article 52 de la Loi, le législateur a donné au Commissaire au lobbyisme le pouvoir de « donner et publier tout avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application » du code de déontologie.

Ceci dit, il fallait rechercher dans la rédaction du code de déontologie, les libellés qui soient les plus clairs possibles, de façon à fournir aux intéressés le meilleur degré de sécurité juridique possible. À cet égard, votre commission a exprimé des préoccupations et des suggestions fort pertinentes que nous avons cherché à intégrer au mieux et avec la plus grande attention.

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Préambule, Chapitre I et Article 1

Les membres de la commission ont exprimé un avis favorable à ces textes tels qu'ils apparaissent au projet. Ils ont donc été repris sans modification.

Le Commissaire au lobbying retient donc le libellé suivant :

PRÉAMBULE

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying (L.R.Q., c. T-11.011) reconnaît la légitimité du lobbying comme moyen d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales ainsi que l'intérêt du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions.

S'inscrivant dans la poursuite des objectifs de transparence et de saine exercice des activités de lobbying visés par cette loi, le Code de déontologie des lobbyistes édicte des normes devant régir et guider les lobbyistes dans l'exercice de leurs activités, celles-ci pouvant contribuer à la prise de décision éclairée par les titulaires de charges publiques.

De pair avec les normes de conduite applicables aux titulaires de charges publiques, le Code de déontologie des lobbyistes concourt, dans l'intérêt supérieur de la vie démocratique, à la préservation et au renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions parlementaires, gouvernementales et municipales.

CHAPITRE I

OBJET

1. Le présent code a pour objet d'établir des normes de conduite applicables aux lobbyistes afin d'assurer le saine exercice des activités de lobbying et d'en favoriser la transparence.

Chapitre II

Avant de procéder à l'étude des commentaires de la commission portant sur le libellé des articles 2 et 4 du projet, il y a lieu de considérer une observation à caractère plus général faite en marge de l'article 19, puisqu'elle concerne la portée juridique de ces articles.

En effet, à la page 16 de son rapport, la commission invite le commissaire à réfléchir à la possibilité de soustraire la section I du chapitre II du projet (articles 2, 3 et 4) de la possibilité de sanctions pénales ou disciplinaires. De fait, il apparaît que ce sont les seuls articles 2 et 4 du projet qui sont visés par cette observation.

Sensibles à l'objectif recherché par cette observation et à la préoccupation qui la sous-tend, nous avons constaté, vérification faite, que le fait de procéder en la manière proposée pourrait entraîner une difficulté juridique. En effet, le texte du code de déontologie, à cause de sa nature réglementaire, ne pourrait outrepasser, pour une partie de son contenu, l'un ou l'autre des éléments de l'habilitation législative.

Nous avons cependant donné suite à cette préoccupation de la commission en modifiant plutôt la structure et la présentation du texte pour bien marquer la nature interprétative et la portée générale de ces deux articles.

Ainsi, après le chapitre I intitulé « Objet », une nouvelle tête de chapitre, intitulée « Dispositions générales et interprétatives » a été intercalée. Ce nouveau chapitre II regroupe les articles 2 et 4 du projet. Quant à l'article 3, qui est d'un autre ordre et qui n'était pas visé par les observations de la commission sur ce point, il a été intégré au chapitre III intitulé « Devoirs et obligations », sous la nouvelle rubrique « Respect des institutions ». Les deux autres sections de ce chapitre III, intitulées respectivement « Honnêteté et intégrité » et « Professionnalisme », ont été renumérotées en conséquence.

Le Commissaire au lobbyisme retient donc le libellé suivant :

<p>CHAPITRE II DISPOSITIONS GÉNÉRALES ET INTERPRÉTATIVES</p>
--

Article 2

Le texte proposé se lisait comme suit :

2. Le lobbyiste doit agir tant selon l'esprit que la lettre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011), de ses règlements et du présent code. À cette fin, il doit notamment tenir compte des avis que le commissaire au lobbyisme et le conservateur du registre des lobbyistes donnent et publient en application des articles 22 et 52 de cette loi.

Au-delà des considérations à caractère plus général déjà exprimées quant à la nature juridique du document dans lequel il s'insère, le fait d'inclure cet article sous la rubrique « Dispositions générales et interprétatives » devrait atténuer les appréhensions exprimées par certains intervenants devant la commission alors que la disposition se trouvait au chapitre des « Devoirs et obligations ».

Il s'agit ici tout d'abord de réitérer que la double vocation du code de déontologie est, comme le dit bien le deuxième alinéa du préambule, de « régir et guider les lobbyistes dans l'exercice de leurs activités ». Pour bien marquer ce point, le début de la disposition qui se lisait « Le lobbyiste doit agir tant selon l'esprit que la lettre (...) » a été modifié pour se lire ainsi : « En cas de doute, le lobbyiste doit agir selon l'esprit (...) », étant entendu que la lettre s'impose d'elle-même.

Cette disposition énonce donc une règle d'interprétation destinée à éviter une lecture littérale et stricte du code de déontologie, en favorisant plutôt des agissements inspirés par une prise en compte de la finalité et de l'esprit du texte visé. Elle fait ainsi écho à la règle énoncée à l'article 41 de la Loi d'interprétation (L.R.Q., c. I-16) qui se lit :

Toute disposition d'une loi, qu'elle soit impérative, prohibitive ou pénale, est réputée avoir pour objet de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

Par ailleurs, le préambule du code de déontologie rappelle, à son troisième alinéa, son rôle complémentaire et sa finalité commune avec les normes de conduite applicables aux titulaires de charges publiques. Il convient de rappeler, à cet égard, que le Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique (D.1248-2002, 2002 G.O. 2, 7639, c. F-F-3.1.1, r. 0.4) prévoit à son article 2 : « En cas de doute, le fonctionnaire doit agir selon l'esprit des normes d'éthique et de discipline qui lui sont applicables ».

L'effet miroir est ici conscient et volontaire.

Le Commissaire au lobbying retient donc le libellé suivant :

2. En cas de doute, le lobbyiste doit agir selon l'esprit de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying (L.R.Q., c. T-11.011), de ses règlements et du présent code. À cette fin, il doit notamment tenir compte des avis que le commissaire au lobbying et le conservateur du registre des lobbyistes donnent et publient en application des articles 22 et 52 de cette loi.

Article 3

Aux motifs exposés ci-dessus, l'article 4 du projet est ainsi renuméroté pour être inséré au nouveau chapitre II intitulé « Dispositions générales et interprétatives ».

Le texte proposé se lisait comme suit:

3. Dans la représentation des intérêts particuliers d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation, le lobbyiste doit tenir compte de l'intérêt public.

Considérant les commentaires exprimés quant au caractère général de cette disposition et à l'insécurité juridique qu'elle pourrait susciter, nous avons jugé opportun de la retrancher du chapitre consacré aux devoirs et obligations et de l'insérer à celui des dispositions générales et interprétatives.

La commission s'est par ailleurs inquiétée du degré de précision de l'expression « intérêt public », proposant qu'on substitue plutôt une référence à la notion d' « ordre public ».

Comme la commission l'a souligné dans son rapport final, ces deux notions renvoient à des devoirs et à des obligations fort différents : l'ordre public concerne les règles impératives auxquelles on ne peut déroger, alors que l'intérêt public se rapporte à ce qui est à l'avantage de la société et des citoyens. L'ordre public s'imposant de lui-même à tous, il n'apparaît pas opportun de prévoir spécifiquement que les lobbyistes doivent en tenir compte.

Par ailleurs, dans la mesure où les activités de lobbyisme visent, au bénéfice d'intérêts particuliers, à influencer des décisions liées à l'intérêt public, il apparaît utile et justifié d'inclure au code de déontologie ce devoir minimal de « tenir compte » de ce qui doit fonder la légitimité de cette prise de décision qu'on veut ainsi influencer, soit l'intérêt public.

Quant à savoir si cette expression « intérêt public » possède en droit un degré de précision comparable à la notion d' « ordre public », on constate qu'il s'agit là d'un concept tout à fait reconnu en droit public.

Ainsi, par exemple, pour ce qui est du droit administratif, les professeurs Pierre Issalys et Denis Lemieux nous rappellent, dans leur ouvrage intitulé *L'action gouvernementale : Précis du droit des institutions administratives* (2^e éd.), Éditions Yvon Blais, 2002, ce qui suit :

Il existe une présomption absolue à l'effet que toute loi est adoptée pour promouvoir l'intérêt général. Ce concept d'intérêt général s'oppose à celui d'intérêt privé ou particulier. On ne pourra donc, par voie de conséquence, présumer qu'un pouvoir discrétionnaire puisse être exercé

au seul bénéfice d'intérêts privés, puisque ce serait aller à l'encontre de la loi qui habilite ce pouvoir (...)

Il est ainsi reconnu qu'un acte administratif doit toujours reposer sur un motif tiré de l'intérêt public. (p. 67)

Plus loin, ces auteurs affirment ce qui suit :

Sur le plan juridique, la notion d'intérêt public n'est pas un concept vague. Elle correspond en effet aux buts que le législateur entend viser en adoptant une loi. (p. 69).

Dans son rapport, la commission suggère que « la responsabilité de tenir compte de l'intérêt public doit reposer davantage entre les mains des titulaires de charges publiques qu'entre celles des lobbyistes ». Si la recherche de l'intérêt public doit gouverner la prise de décision par les titulaires de charges publiques, est-ce à dire que les personnes qui agissent auprès de ces titulaires de charges publiques, pour contribuer à cette prise de décision en faisant valoir le point de vue d'intérêts particuliers, peuvent faire abstraction de cette dimension fondamentale du processus en cause?

Comme le rappelle le deuxième alinéa du préambule du code, l'un des éléments qui fonde la reconnaissance de la légitimité du lobbyisme est en effet la « contribution [de cette activité] à la prise de décision éclairée par les titulaires de charges publiques ». Dès lors qu'une activité vise à apporter une contribution à la qualité d'un processus, il est justifié de demander à la personne qui se livre à cette activité de tenir compte des règles du jeu qui encadrent ce processus.

Les relations qui s'établissent entre un lobbyiste et un titulaire d'une charge publique ne sont pas des relations égalitaires, à des fins contractuelles ou transactionnelles, dans un contexte de droit privé, où il revient à chacun de voir à l'affirmation et à la protection de ses intérêts propres. Il s'agit plutôt de relations asymétriques entre un représentant d'intérêts particuliers cherchant à influencer son interlocuteur et un titulaire d'une charge publique dont la fonction consiste, dans un contexte de droit public, à assumer ou à contribuer à la prise de décision dans l'intérêt public.

Cette exigence participe de la vocation même d'un tel code qui vise ultimement la préservation et le renforcement de la confiance des citoyens dans leurs institutions, concurremment avec les règles de conduite applicables aux titulaires de charges publiques. Notons à cet égard que le Code de déontologie des lobbyistes adopté en vertu de la loi fédérale sur l'enregistrement des lobbyistes rappelle en préambule, tout comme nous l'avons fait en d'autres termes au troisième alinéa du préambule du présent code, que ce code vise, conjointement avec les règles déontologiques applicables aux titulaires de charges publiques, « à protéger l'intérêt public, du point de vue de l'intégrité de la prise de décision au sein du Gouvernement ».

Par ailleurs, cette prise en compte de l'intérêt public dans la pratique professionnelle est communément reconnue dans les codes de conduite dont différentes catégories de lobbyistes se sont elles-mêmes dotées. À titre d'exemples, les codes de déontologie de la Société canadienne des relations publiques (art. 1), de la Société des relationnistes du Québec (art. 1), de l'Institut des relations gouvernementales du Canada (art. b), de l'Alliance des cabinets de relations publiques (art. 3), les « Lobbyist Guidelines » de l'American Society of Association Executives, ou encore la « Professional Charter » de la Public Relations Consultants Association du Royaume-Uni contiennent tous des dispositions qui lient la pratique professionnelle de leurs adhérents de façon explicite à une prise en compte de l'intérêt public.

Le Commissaire au lobbyisme retient donc le libellé suivant :

3. Dans la représentation des intérêts particuliers d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation, le lobbyiste doit tenir compte de l'intérêt public.

Article 4

Les membres de la commission ont exprimé un avis favorable à ce texte tel qu'il apparaissait au projet. Il a donc été repris sans modification.

Contrairement aux articles 2 et 3, ce texte demeure, après avoir été renuméroté, au chapitre des « Devoirs et obligations ». Il apparaît toutefois à une nouvelle section intitulée « Respect des institutions », compte tenu que les obligations auxquelles il renvoie se rattachent difficilement aux valeurs d'honnêteté, d'intégrité et de professionnalisme qui chapeautent les deux autres sections du même chapitre.

Le Commissaire au lobbyisme retient donc le libellé suivant :

**CHAPITRE III
DEVOIRS ET OBLIGATIONS**

**SECTION I
RESPECT DES INSTITUTIONS**

4. Le lobbyiste doit exercer ses activités de lobbyisme dans le respect des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales ainsi que des titulaires de charges publiques. Il doit en outre respecter le droit des personnes d'avoir accès en toute égalité à ces institutions.

Article 5

Les membres de la commission ont exprimé un avis favorable à ce texte tel qu'il apparaissait au projet. Il a donc été repris sans modification.

Le Commissaire au lobbying retient donc le libellé suivant :

SECTION II
HONNÊTETÉ ET INTÉGRITÉ

5. Le lobbyiste doit s'acquitter des obligations afférentes à ses activités de lobbying et exercer celles-ci avec honnêteté et intégrité.

Article 6

Le texte proposé se lisait comme suit :

6. Le lobbyiste doit s'assurer que les renseignements qu'il fournit au titulaire d'une charge publique sont exacts, complets et tenus à jour.

Cette disposition a été modifiée pour tenir compte des commentaires de la commission qui suggérait d'ajouter les mots « à sa connaissance », afin de mieux relativiser l'obligation.

Le Commissaire au lobbyisme retient donc le libellé suivant :

6. Le lobbyiste doit s'assurer que les renseignements qu'il fournit au titulaire d'une charge publique sont à sa connaissance exacts, complets et tenus à jour.

Article 7

Le texte proposé se lisait comme suit:

7. Lorsqu'il utilise des moyens de communications écrits ou électroniques pour influencer l'opinion publique, le lobbyiste doit respecter le droit du public à une information exacte et pertinente.

Les termes « et pertinente » qui suivaient « exacte » ont été retranchés à la suite de la proposition de la commission. Celle-ci a par ailleurs suggéré de clarifier la teneur de cet article en précisant que l'obligation visée ne s'applique que lorsque le lobbyiste agit « dans le cadre de ses activités de lobbyisme ». Retenant cette suggestion, nous avons toutefois choisi d'utiliser l'expression « à l'appui de ses activités de lobbyisme », celle-ci apparaissant en exprimer l'esprit de façon encore plus précise.

Le Commissaire au lobbyisme retient donc le libellé suivant :

7. Le lobbyiste doit respecter le droit du public à une information exacte lorsqu'il utilise, à l'appui de ses activités de lobbyisme, des moyens écrits ou électroniques pour influencer l'opinion publique.

Article 8

Le texte proposé se lisait comme suit:

8. Le lobbyiste doit s'abstenir de faire des représentations fausses ou trompeuses, ou d'induire volontairement qui que ce soit en erreur.

La suggestion de la commission à l'effet d'ajouter les termes « auprès d'un titulaire d'une charge publique » a été retenue.

Le Commissaire au lobbyisme retient donc le libellé suivant :

8. Le lobbyiste doit s'abstenir de faire des représentations fausses ou trompeuses auprès d'un titulaire d'une charge publique, ou d'induire volontairement qui que ce soit en erreur.

Article 9

Le texte proposé se lisait comme suit:

9. Le lobbyiste doit s'enquérir des normes de conduite applicables au titulaire d'une charge publique auprès de qui il exerce des activités de lobbyisme. Il ne doit pas placer ou tenter de placer le titulaire d'une charge publique dans une situation où ce dernier contreviendrait à ces normes.

La proposition de la commission de retirer cette disposition du code a été considérée sérieusement. On conçoit aisément que le lobbyiste et le titulaire d'une charge publique sont responsables d'agir selon les normes qui leur sont respectivement applicables. Aussi, il incombe au titulaire d'une charge publique d'indiquer au lobbyiste, le cas échéant, que ses gestes contreviennent, comme l'énonce la commission, aux « principes acceptés au sein de l'administration publique ».

Malgré cela, il apparaît important de maintenir certains éléments de la disposition projetée dans la mesure où elle vise des comportements qui peuvent s'avérer hautement répréhensibles et qui ne seraient pas autrement couverts par le code. En outre, il s'agit-là d'une obligation propre au lobbyiste, celui-ci pouvant y manquer sans que cela n'amène le titulaire d'une charge publique à contrevenir à ses propres règles. En ce sens, elle n'opère pas en elle-même de transfert de responsabilité du titulaire d'une charge publique au lobbyiste.

Encore ici, il est primordial de considérer que l'intervention du lobbyiste se situe dans un contexte de droit public obéissant à des impératifs liés à l'intérêt public. Aussi apparaît-il hautement souhaitable de prévoir les fondements légaux permettant d'intervenir auprès de lobbyistes qui se montreraient peu soucieux des règles qui doivent prévaloir en pareil contexte.

Toutefois, à la suite des commentaires de la commission suivant lesquels cette disposition, dans sa version antérieure, pouvait être interprétée comme impliquant un transfert de responsabilité du titulaire d'une charge publique au lobbyiste, l'obligation formelle de s'enquérir des normes de conduite applicables aux titulaires de charges publiques a été retranchée. De plus, l'obligation de ne pas placer ou tenter de placer le titulaire d'une charge publique dans une situation où il contreviendrait aux normes de conduite qui lui sont applicables a été reformulée.

Le Commissaire au lobbyisme retient donc le libellé suivant :

9. Le lobbyiste ne doit pas inciter un titulaire d'une charge publique à contrevenir aux normes de conduite qui lui sont applicables.

Article 10

Les membres de la commission, ayant considéré les explications fournies par le commissaire en marge des commentaires formulés par certains intervenants, ont donné un avis favorable au libellé de cet article tel que proposé.

Le Commissaire au lobbying retient donc le libellé suivant :

10. Le lobbyiste doit s'abstenir d'exercer directement ou indirectement des pressions indues à l'endroit d'un titulaire d'une charge publique.

Article 11

Le texte proposé se lisait comme suit:

11. À moins d'avoir obtenu le consentement éclairé des personnes dont les intérêts sont en cause et d'en avoir avisé le titulaire d'une charge publique auprès de qui il exerce des activités de lobbying, le lobbyiste ne peut :

1° représenter des intérêts concurrents ou opposés;

2° se placer dans une situation où il y a conflit réel, potentiel ou apparent entre son intérêt personnel, direct ou indirect, et les intérêts qu'il représente.

La commission a suggéré que soit retirée l'obligation d'aviser le titulaire d'une charge publique, au motif qu'elle aurait pour effet d'étendre l'application du code aux relations qu'entretiennent les lobbyistes et leurs clients. Avec égards, nous estimons que cette obligation doit être maintenue puisqu'elle se justifie avant tout à l'intérieur de la relation entre le lobbyiste et le titulaire d'une charge publique. En effet, les situations de conflit d'intérêts visées peuvent avoir un impact significatif sur la relation entre le lobbyiste et le titulaire d'une charge publique, voire modifier radicalement la façon dont ce dernier traitera la demande du lobbyiste et la décision qu'il prendra.

Le Commissaire au lobbying retient donc le libellé suivant :

11. À moins d'avoir obtenu le consentement éclairé des personnes dont les intérêts sont en cause et d'en avoir avisé le titulaire d'une charge publique auprès de qui il exerce des activités de lobbying, le lobbyiste ne peut :

1° représenter des intérêts concurrents ou opposés;

2° se placer dans une situation où il y a conflit réel, potentiel ou apparent entre son intérêt personnel, direct ou indirect, et les intérêts qu'il représente.

Article 12

Les membres de la commission ont exprimé un avis favorable à ce texte tel qu'il apparaissait au projet. Il a donc été repris sans modification.

Le Commissaire au lobbying retient donc le libellé suivant :

12. Le lobbyiste ne peut utiliser, à des fins autres que celles de son mandat, un renseignement confidentiel dont il a connaissance dans l'exercice de ses activités de lobbying.

Article 13

Le texte proposé se lisait comme suit:

13. Le lobbyiste dont les services sont retenus pour conseiller un titulaire de charge publique ne peut exercer des activités de lobbying auprès de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où ce dernier exerce ses fonctions.

Telle que rédigée dans sa version initiale, cette disposition a pu être interprétée par certains comme interdisant à un lobbyiste d'entreprise ou un lobbyiste d'organisation d'agir à la fois comme membre d'un conseil consultatif créé par le gouvernement et d'exercer des activités de lobbying auprès de celui-ci. Telle n'était certes pas l'objectif poursuivi. La commission a suggéré de préciser, ce qui pouvait être implicite, que les services visés devaient être « rémunérés » pour justifier la prohibition.

La suggestion de la commission a été retenue dans sa substance. Pour un motif de cohérence et de clarté, l'expression « moyennant contrepartie » a cependant été utilisée. La définition de « lobbyiste-conseil » à l'article 3 de la loi utilise en effet cette expression pour décrire une réalité analogue.

Par ailleurs, la disposition a été reformulée de telle sorte que sa portée soit restreinte aux seules activités de lobbying dont l'objet se rattache à une question pour laquelle le lobbyiste agit ainsi comme conseiller auprès du titulaire d'une charge publique.

Le Commissaire au lobbying retient donc le libellé suivant :

13. Le lobbyiste dont les services sont retenus moyennant contrepartie pour conseiller un titulaire d'une charge publique ne peut exercer, auprès de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où ce dernier exerce ses fonctions, des activités de lobbying dont l'objet se rattache à une question pour laquelle il agit ainsi comme conseiller.

Article 14

Les membres de la commission ont exprimé un avis favorable à ce texte tel qu'il apparaissait au projet. Il a donc été repris sans modification.

Le Commissaire au lobbying retient donc le libellé suivant :

SECTION III PROFESSIONNALISME

14. Le lobbyiste doit favoriser, auprès du public et dans ses relations professionnelles, une juste compréhension de ses activités et de leur caractère légitime. Il doit en outre s'abstenir de toute conduite de nature à discréditer la fonction de lobbyiste.

Article 15

Les membres de la commission ont exprimé un avis favorable à ce texte tel qu'il apparaissait au projet. Il a donc été repris sans modification.

Le Commissaire au lobbying retient donc le libellé suivant :

15. Le lobbyiste doit informer le client, l'entreprise ou l'organisation dont il représente les intérêts des devoirs et obligations qui lui incombent en vertu de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying (L.R.Q., c. T-11.011), de ses règlements et du présent code.

Articles 16 et 17

Les textes proposés se lisaient comme suit:

16. Lorsqu'il communique avec le titulaire d'une charge publique, le lobbyiste doit préciser l'identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts, ainsi que l'objet de sa démarche.

17. Le lobbyiste ne peut, par quelque moyen que ce soit, dissimuler ou tenter de dissimuler la véritable identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts.

Après considération sérieuse de la proposition de la commission de fusionner les articles 16 et 17, il est apparu préférable de les maintenir séparés pour en assurer la clarté. Ces dispositions visent en effet des objectifs distincts; la première prévoit une obligation générale de divulgation, alors que la seconde vise à proscrire l'utilisation par les lobbyistes d'artifices, ou d'entités « paravents ».

À l'article 17, le terme « véritable » qui précédait « identité » a été retranché. Ce terme portait à confusion dans la mesure où il pouvait laisser entendre qu'un même client peut avoir plus d'une identité.

Le Commissaire au lobbyisme retient donc le libellé suivant :

16. Lorsqu'il communique avec un titulaire d'une charge publique, le lobbyiste doit préciser l'identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts, ainsi que l'objet de sa démarche.

17. Le lobbyiste ne peut, par quelque moyen que ce soit, dissimuler ou tenter de dissimuler l'identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts.

Article 18

Le texte proposé se lisait comme suit:

18. Le lobbyiste doit faire preuve de diligence et de disponibilité dans ses relations avec le commissaire au lobbyisme et le conservateur du registre des lobbyistes. Il doit notamment, dans les meilleurs délais :

1° répondre à toute demande d'information relative aux renseignements inscrits ou devant être inscrits au registre des lobbyistes;

2° sur demande, modifier ou préciser toute déclaration, avis ou demande incomplète ou non conforme à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011) ou ses règlements;

3° répondre à toute demande que le commissaire au lobbyisme lui adresse dans le cadre d'une enquête ou d'une inspection.

La proposition de la commission à l'effet de substituer l'expression « dans un délai raisonnable » à « dans les meilleurs délais » a été retenue.

Le Commissaire au lobbyisme retient donc le libellé suivant :

18. Le lobbyiste doit faire preuve de diligence et de disponibilité dans ses relations avec le commissaire au lobbyisme et le conservateur du registre des lobbyistes. Il doit notamment, dans un délai raisonnable :

1° répondre à toute demande d'information relative aux renseignements inscrits ou devant être inscrits au registre des lobbyistes;

2° sur demande, modifier ou préciser toute déclaration, avis ou demande incomplète ou non conforme à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011) ou à ses règlements;

3° répondre à toute demande que le commissaire au lobbyisme lui adresse dans le cadre d'une enquête ou d'une inspection.

Article 19

Les commentaires de la commission portant sur cet article visaient essentiellement l'hypothèse de soustraire la section I du chapitre II du projet de code de déontologie (articles 2, 3 et 4) des mesures disciplinaires et pénales prévues au second alinéa de cet article 19.

Cette question a été abordée de façon détaillée ci-dessus, tant dans les considérations liminaires que lors des commentaires portant sur les articles 2, 3 et 4 du projet.

L'article 19 ne fait ici que rappeler, au bénéfice du lecteur de ce code de déontologie, les conséquences que la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011) a inscrites à son chapitre IV au cas de manquements aux obligations prévues au code de déontologie.

Dans la foulée des recommandations de la commission, nous avons tout de même cherché, dans la mesure du possible, à atténuer les craintes exprimées en regroupant les deux dispositions visées au premier chef par ce commentaire, sous une nouvelle rubrique intitulée « Dispositions générales et interprétatives ».

Le Commissaire au lobbyisme retient donc le libellé suivant :

CHAPITRE IV DISPOSITIONS FINALES

19. Suivant l'article 33 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011), le commissaire au lobbyisme est chargé de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques.

Conformément au chapitre IV de cette loi, des mesures disciplinaires et des sanctions pénales peuvent être prises contre un lobbyiste en cas de manquement ou de contravention au présent code.