

Québec, le 2 septembre 2014

Monsieur Lionel Perez
Membre du Conseil exécutif
Responsable de la gouvernance et de la démocratie
Ville de Montréal
5160, boulevard Décarie, Bureau 710
Montréal (Québec) H3X 2H9

Objet : Code d'éthique des élus de la Ville de Montréal

Monsieur,

La présente fait suite à notre rencontre du 14 février dernier au cours de laquelle nous avons échangé, notamment, sur le rôle fondamental que pouvaient jouer les titulaires de charges publiques d'une ville comme Montréal dans l'atteinte des objectifs préconisés par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Lors de cette rencontre, vous nous avez invités à vous faire part de propositions concrètes qui pourraient être incluses dans le Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement. Nous prenons acte de votre ouverture à ce sujet qui va dans le sens des attentes du maire de la Ville de Montréal, monsieur Denis Coderre. En octobre dernier, lors de la campagne électorale, il avait fait part de son engagement pour instaurer une culture de transparence¹, engagement qu'il a réitéré par la suite.² Vous trouverez ci-dessous des propositions susceptibles d'alimenter la réflexion des membres du conseil municipal.

Conduite à l'égard de l'inscription des lobbyistes au registre des lobbyistes

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme établit le droit pour le public de savoir qui cherche à influencer les titulaires de charge publique. Ce droit de savoir s'exerce grâce au registre des lobbyistes et nul ne peut faire d'activités de lobbyisme à moins que l'objet de ses activités ne soit inscrit à ce registre.

La Loi est inextricablement liée aux différentes étapes menant à une décision d'une institution publique. Les titulaires de charges publiques, qui sont imputables des décisions qu'ils prennent, ont donc un rôle important à jouer dans l'application de la Loi afin que celle-ci atteigne les objectifs de transparence et de saine pratique des activités de lobbyisme visés.

¹ Équipe Denis Coderre, Montréal, Communiqué de presse du 7 octobre 2013.

² Ville de Montréal, Cabinet du maire et du Comité exécutif, communiqué de presse du 13 mars 2014.

Dans ce contexte, nous croyons pertinent, à l'instar de ce que l'on trouve dans le Code de conduite des membres du Conseil de la Ville d'Ottawa³ et dans le Code of Conduct for Members of Council de la Ville de Toronto⁴, que les codes d'éthique et de déontologie des élus et des employés de la Ville de Montréal comprennent des règles concernant leur conduite à l'égard des activités de lobbyisme dont ils font l'objet.

Dans le cas de la Ville de Toronto, le Code of conduct spécifie qu'un membre du conseil « should not engage knowingly in communications in respect of the list of subject matters contained in the definition of "Lobby", as set out in Chapter 140, with a person who is not registered as required by Chapter 140 » et même qu'un membre du conseil « should also not knowingly communicate with a registered lobbyist who is acting in violation of Chapter 140 ».

Dans le cas de la Ville d'Ottawa, le Code de conduite des membres du Conseil, s'inspirant du libellé que l'on trouve à Toronto, stipule que « les membres du Conseil doivent s'assurer que les lobbyistes qui les approchent savent qu'ils doivent s'inscrire au registre, comme le requièrent les exigences du registre. Les membres du Conseil ne doivent pas sciemment communiquer avec un lobbyiste qui commet une infraction aux exigences du registre. Si un membre du Conseil est au courant ou en tout temps mis au courant qu'une personne commet une infraction aux règles connexes au lobbying, ce membre doit soit refuser de donner suite à la demande du lobbyiste, soit cesser les communications avec le lobbyiste immédiatement, ou selon le jugement du membre, s'il est approprié de maintenir les communications, à la fin de celles-ci, soit attirer l'attention de la personne sur les obligations imposées par le registre et signaler les communications au greffier municipal et chef de contentieux et au commissaire à l'intégrité ».

De plus, à Ottawa, le Code indique que « les membres du Conseil doivent faire un examen mensuel du registre des lobbyistes pour veiller à ce que toutes les activités de lobbying dont ils ont fait l'objet y soient consignées. Là où le lobbying n'a pas été divulgué, le membre doit d'abord rappeler au lobbyiste l'exigence de divulgation et, advenant que l'activité demeure non divulguée, aviser le commissaire à l'intégrité de la non-divulgation ».

La Ville de Montréal devrait s'inspirer de ces deux grandes municipalités canadiennes qui n'ont pas hésité à imposer dans leur code de conduite des règles claires au regard des activités de lobbyisme. Voilà pourquoi, nous estimons que les codes d'éthique et de déontologie de la Ville de Montréal devraient prévoir que les titulaires de charges publiques doivent :

- s'assurer que les lobbyistes qui exercent des activités de lobbyisme ont déclaré au registre des lobbyistes les activités exercées auprès d'eux et que l'inscription est toujours valide;
- exiger des lobbyistes non inscrits leur inscription au registre des lobbyistes;

³ Section IX, « Conduite à l'égard du lobbying »; <http://ottawa.ca/fr/hotel-de-ville/responsabilisation-et-transparence/cadre-de-responsabilisation/code-de-conduite>.

⁴ Section XIII, « Conduct respecting lobbyists »; <http://www1.toronto.ca/wps/portal/%20contentonly?vgnextoid=c0f738379bac0410VgnVCM10000071d60f89RCRD&vgnnextchannel=369f40efd8f30410VgnVCM10000071d60f89RCRD&vgnnextfmt=default>

- s'abstenir de traiter avec un lobbyiste qui refuse de respecter la Loi ou le Code de déontologie des lobbyistes et, le cas échéant, aviser le commissaire au lobbyisme.

Les titulaires de charges publiques doivent être proactifs dans l'application de la Loi. Le droit pour le public de savoir qui cherche à les influencer leur impose la responsabilité de s'assurer que les lobbyistes s'acquittent de leurs obligations de s'inscrire au registre. C'est en raison de cette responsabilité du titulaire d'une charge publique que l'Assemblée nationale a indiqué dans la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux (2010, chapitre 1) que les municipalités doivent se doter d'une politique de gestion contractuelle devant notamment prévoir des mesures visant à assurer le respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes.

Cette responsabilité ressort également d'initiatives récentes du Secrétariat du Conseil du trésor. Celui-ci a mis à la disposition des titulaires de charges publiques gouvernementaux un Coffre à outils visant à protéger efficacement l'intégrité des contrats publics. Une section complète du Coffre est dédiée au lobbyisme dans les contrats publics et le Secrétariat du Conseil du trésor y rappelle que :

« À titre de gardiens des processus de décisions de nature publique, les titulaires de charges publiques ont la responsabilité de s'assurer que ceux qui cherchent à les influencer respectent leurs obligations. Pour ce faire, ils doivent notamment vérifier si les lobbyistes qu'ils rencontrent sont inscrits au Registre des lobbyistes.»

Le Secrétariat du Conseil du trésor a apporté des modifications à sa politique de gestion contractuelle, suivant lui-même l'exemple du Coffre à outils, et a modifié ses modèles de contrats en conséquence.

Il est aussi important que les titulaires de charges publiques s'assurent que les lobbyistes qui communiquent auprès d'eux respectent le Code de déontologie des lobbyistes⁵. Le Code est un outil qui vient compléter la Loi : il édicte des normes qui visent à assurer l'intégrité du processus décisionnel et l'intérêt du public, tout en préservant et renforçant le lien de confiance des citoyens dans leurs institutions publiques. En vertu de celui-ci, les lobbyistes doivent notamment :

- préciser aux titulaires de charges publiques de la Ville avec qui ils communiquent l'identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont ils représentent les intérêts, ainsi que l'objet de leur démarche;
- s'abstenir d'exercer directement ou indirectement des pressions indues à l'endroit des titulaires de charges publiques de la Ville;
- ne pas inciter les titulaires de charges publiques de la Ville à contrevenir aux normes de conduite qui leur sont applicables.

⁵ Code de déontologie des lobbyistes, RLRQ, chapitre T-11.011, r.2.

Conduite à l'égard du financement et des activités politiques

En matière de conduite à l'égard du financement et des activités politiques, nous croyons qu'il serait pertinent de s'inspirer des règles applicables dans d'autres juridictions canadiennes aux élus et aux lobbyistes qui agissent auprès d'eux, plus particulièrement en matière de financement et d'implication politique⁶. Ces règles visent à éviter les conflits d'intérêts ou l'apparence de tels conflits.

La Loi fédérale sur les conflits d'intérêts prévoit, à l'article 16, qu'un titulaire d'une charge publique ne peut solliciter personnellement des fonds d'une personne ou d'un organisme si l'exercice d'une telle activité le place en situation de conflit d'intérêts. À ce sujet, le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Parlement du Canada a émis une directive⁷ avisant notamment les titulaires de charges publiques de ne pas :

- « - solliciter des fonds auprès d'une entreprise ou d'un organisme avec qui le titulaire de charge publique, son bureau ou son ministère a eu des rapports officiels ou prévoit en avoir;
- solliciter ou accepter des fonds d'une personne ou d'un organisme qui ont déjà exercé ou qui exerceront probablement des activités de lobbyisme auprès des titulaires de charge publique ou auprès de leur bureau, leur ministère ou leur comité.»

À Toronto, une controverse entourant le processus d'approvisionnement de la Ville a mené à une commission d'enquête. La juge Denise E. Bellamy a publié son rapport en 2005. Elle y a émis 32 recommandations relatives aux activités de lobbyisme, dont :

- « 109. Outside of City procurement processes, ethically appropriate lobbying is permitted. However, at no time should lobbying take the form of entertainment or the bestowing of gifts, meals, trips, entertainment, or favours of any kind on staff or councillors.
- 113. Professional lobbyists should not engage in any type of political fundraising for candidates or councillors they lobby, beyond making their own donations.
- 115. The City should maintain a clear distinction between lobbying and charitable events.⁸ »

⁶ COMMISSARIAT AU LOBBYING DU CANADA, Clarifications concernant les activités politiques dans le contexte de la Règle 8; <http://www.ic.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00151.html>. Basé sur la directive de la commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, La sollicitation de fonds et la Loi sur les conflits d'intérêts; <http://ciec-ccie.parl.gc.ca/FR/ReportsAndPublications/Pages/GuidelineFundraising.aspx>.

⁷ COMMISSARIAT AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS ET À L'ÉTHIQUE DU PARLEMENT DU CANADA, « La sollicitation de fonds et la Loi sur les conflits d'intérêts », directive – Loi sur les conflits d'intérêts, mise à jour en janvier 2014; <http://ciec-ccie.parl.gc.ca/Documents/French/Titulaires%20de%20charge%20publique/.Directives%20et%20Avis%20d%27information/Directive%20-%20Sollicitation%20de%20fonds.pdf>.

⁸ Juge Denise E. BELLAMY, Commissaire, Toronto Computer Leasing Inquiry/Toronto External Contracts Inquiry, rapport, Volume 2 : Good Government, 2005, chapitre IV, pp. 79 à 96, aux pages 86 à 89.

Le Council Member-Organized Community Events Policy⁹ de Toronto permet les dons lors des événements communautaires des membres du conseil de ville qui ont lieu à une date précise ou à une série de dates, si ceux-ci n'excèdent pas 10 000 \$ par année, et ce, qu'il y ait un ou plusieurs événements. Toutefois, cette même politique interdit aux membres du Conseil ou à un tiers agissant pour lui de solliciter ou d'accepter tout support, monétaire ou autre, d'une personne inscrite comme lobbyiste au registre de la Ville, de l'un de ses clients, de l'un de ses employés ou encore d'un promoteur ayant « any pending planning, conversion, demolition or sign variance application ».

Le Commissaire aux conflits d'intérêts, le Registraire des lobbyistes et le Greffier de la Ville de Toronto ont émis un bulletin d'interprétation¹⁰ précisant qu'avant d'accepter un don, le membre du Conseil doit vérifier auprès de l'Office du Registre des Lobbyistes si le donateur est ou n'est pas inscrit au registre. Ce bulletin aborde également les activités organisées par la Ville, soit conjointement, soit avec le support de commanditaires. Il y est précisé qu'un lobbyiste peut commanditer ou faire un don pour de tels événements, dans le respect du Code de déontologie des lobbyistes et du City's Policy on Donations to the City for Community Benefits¹¹. Un membre du Conseil peut participer à un tel événement, mais il ne peut inviter un lobbyiste à y participer. Finalement, un lobbyiste peut commanditer un événement privé auquel un membre du Conseil est invité. Toutefois, le membre ne peut recevoir de don d'un lobbyiste ni inviter un lobbyiste à commanditer l'événement.

La Ville d'Ottawa, à l'instar de la Ville de Toronto, a également adopté des règles similaires à l'égard des activités de nature politique. Ainsi, les membres du conseil doivent s'abstenir de solliciter ou d'accepter des dons d'un lobbyiste ayant une inscription active au registre des lobbyistes ou encore d'un client de ce lobbyiste ou des employés de ce client.¹²

Ainsi, il nous apparaît que des règles clairement établies devraient prévoir que les élus doivent s'abstenir de solliciter ou d'accepter qu'un lobbyiste ayant une inscription active au registre des lobbyistes :

- participe au conseil d'administration du parti, d'un comité du parti ou de l'une de ses constituantes, le cas échéant;

⁹ VILLE DE TORONTO, Council Member-Organized Community Events Policy; <http://www1.toronto.ca/City%20of%20Toronto/Integrity%20Commissioner/Shared%20Content/Files/council-member-organized-community-events-policy.pdf>.

¹⁰ INTEGRITY COMMISSIONER, LOBBYIST REGISTRAR, CITY CLERK, Lobbying and Donations to Council Member-Organized Community Events, Joint Interpretation Bulletin, June 2011; <http://www1.toronto.ca/City%20of%20Toronto/Integrity%20Commissioner/Shared%20Content/Files/donations-to-council-member-organized-community-events.pdf>.

¹¹ VILLE DE TORONTO, Donations to the City of Toronto For Community Benefits Policy; http://www1.toronto.ca/city_of_toronto/toronto_office_of_partnerships/files/pdf/donation_policy.pdf.

¹² Section IX, « Conduite à l'égard du lobbying »; <http://ottawa.ca/fr/hotel-de-ville/responsabilisation-et-transparence/cadre-de-responsabilisation/code-de-conduite>.

- organise ou participe à une activité de financement à son avantage ou à celui du parti, d'un comité du parti ou de l'une de ses constituantes;
- participe activement à la campagne électorale.

Les élus devraient aussi se voir interdire de solliciter ou d'accepter de telles contributions de personnes qui ont exercé ou dont on peut raisonnablement considérer qu'elles exerceront des activités de lobbyisme auprès d'eux ou de la Ville au cours de la prochaine année.

Autres propositions pour éviter de potentiels conflits d'intérêts

A) Activités de lobbyisme pendant mandat

La Charte de la Ville de Montréal ne prévoit pas d'exclusivité de fonction pour les élus municipaux. Dans les limites imposées par les règles de conflits d'intérêts, un tel élu pourrait donc, dans sa vie professionnelle parallèle, effectuer des activités de lobbyisme au sens de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Nous croyons qu'il y a là conflit potentiel de rôles, principalement si ces activités de lobbyisme sont effectuées auprès de fonctionnaires de la municipalité ou auprès d'organismes mandataires de la municipalité ou d'organismes supramunicipaux.

À l'instar de ce que prévoit le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale¹³, une disposition devrait interdire aux élus d'exercer des activités de lobbyisme¹⁴ auprès de la Ville, d'un arrondissement, de conseils d'agglomération ou d'une autre institution publique avec laquelle ils ont eu au cours de la dernière année des rapports officiels, directs et importants.

B) Lobbyiste devenant titulaire d'une charge publique

Afin de contrer les conflits d'intérêts ou l'apparence de conflits susceptibles d'affecter la confiance du public dans les institutions, il apparaît nécessaire de s'intéresser au lobbyiste qui devient titulaire d'une charge publique au sein de la Ville alors qu'il exerçait au préalable des activités de lobbyisme auprès de celle-ci. Le commissaire au lobbyisme considère qu'il faudrait également imposer une période de transition à ces personnes.

À ce sujet, il serait judicieux d'interdire aux personnes qui deviennent titulaires de charges publiques d'agir relativement à une procédure, une négociation ou une autre opération particulière à laquelle ils ont participé avant d'occuper cette charge.

¹³ L.Q., 2010, chapitre 30.

¹⁴ Idem, article 14.

C) Resserrement des règles d'après-mandat

Les élus municipaux, ayant occupé des fonctions stratégiques au sein d'une municipalité, ne se voient imposer que très peu de restrictions relativement aux activités de lobbying qu'ils pourront exercer après avoir quitté leur charge. Il existe bien l'article 11 du Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville de Montréal et des conseils d'arrondissement qui limite la capacité d'un tel membre à occuper, dans les 12 mois qui suivent la fin de leur mandat, un poste d'administrateur ou de dirigeant d'une personne morale, un emploi ou une autre fonction, de telle sorte que lui-même ou une autre personne tire un avantage indu de ses fonctions antérieures de membre d'un conseil de la municipalité.¹⁵

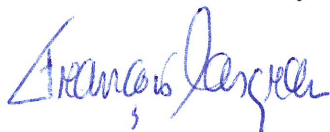
Nous croyons qu'il serait opportun que ces personnes se voient interdire de faire des activités de lobbying auprès de la Ville, pour une période d'un an.

Puisque les propositions qui précèdent les touchent directement, je suis d'avis que la présente devrait être portée à la connaissance de tous les membres élus de la Ville de Montréal.

En terminant, je demeure disponible pour échanger avec vous sur le sujet.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Commissaire au lobbying du Québec,



François Casgrain, Avocat

c.c. M. Denis Coderre, maire de la Ville de Montréal

¹⁵

Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement, Conseil municipal de la Ville de Montréal, règlement n° 14-004, 24 février 2014.