

Mémoire du Commissaire au lobbyisme

Sur le Projet de loi n° 49

Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire

Titre : Mémoire du Commissaire au lobbying — Sur le Projet de loi n° 49
Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives

Ce document peut être consulté sur le site du Commissaire au lobbying du Québec au www.commissairelobby.qc.ca, sous la rubrique Centre de documentation.

Commissaire au lobbying du Québec
900, boulevard René-Lévesque Est
Bureau 640
Québec (Québec) G1R 2B5

Téléphone :
418 643-1959
1 866 281-4615 (sans frais)
Télécopieur :
418 643-2028

Notes — Dans ce document, lorsque le contexte s'y prête, le genre masculin désigne aussi bien les femmes que les hommes. De plus, le Commissaire au lobbying (avec un « C » majuscule) désigne l'institution, alors que le commissaire au lobbying (avec un « c » minuscule) est utilisé lorsqu'il est question du commissaire, personne désignée par l'Assemblée nationale du Québec.

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2021
ISBN (en ligne) : 978-2-550-89183-3

© Commissaire au lobbying du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
Partie 1 RETOUR SUR L'ÉNONCÉ DE PRINCIPES DE JUIN 2019	5
1.1 LE PREAMBULE DE L'ÉNONCÉ	6
1.2 L'ÉNONCÉ DE PRINCIPES	6
1.2.1 Des définitions claires	7
1.2.2 Une réglementation adaptée	8
1.2.3 Un répondant institutionnel	9
1.2.4 Des règles pendant et après un mandat public	10
1.2.5 Un pouvoir de recommandation	12
1.2.6 Un régime de formation.....	12
Partie 2 MODIFICATIONS SUGGÉRÉES AU PROJET DE LOI N° 49	14
2.1 DES RÈGLES DE CONDUITE AYANT POUR OBJECTIF DE RÉGIR CERTAINS COMPORTEMENTS	14
2.2 LE PHÉNOMÈNE DES PORTES TOURNANTES.....	15
2.3 UNE FORMATION MINIMALE DES ÉLUS.....	16
2.4 LA POSSIBILITÉ D'EFFECTUER DES ENQUÊTES COMMUNES POUR LA COMMISSION MUNICIPALE ET LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME	17
Partie 3 MODIFICATIONS SUPPLÉMENTAIRES SUGGÉRÉES AU PROJET DE LOI N° 49	18
3.1 LES ACTIVITÉS DE LOBBYISME EN COURS DE MANDAT.....	18
Les activités de lobbying effectuées par un titulaire d'une charge publique	18
Un pouvoir de dispense.....	19
3.2 LA DÉSIGNATION D'UN RÉPONDANT EN MATIÈRE DE LOBBYISME.....	19
3.3 LA POSSIBILITÉ D'ÉMETTRE DES RECOMMANDATIONS	20
Partie 4 CONCLUSION	21

INTRODUCTION

Nommé par l'Assemblée nationale du Québec dont il relève pour assurer son indépendance, le commissaire au lobbying du Québec dirige l'institution du même nom. Il a pour mission de faire respecter la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying (la « Loi sur le lobbying ») et le Code de déontologie des lobbyistes. Plus largement, il fait la promotion de la transparence et de la saine pratique des activités de lobbying exercées auprès des titulaires de charges publiques des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales.

Par son expérience et son expertise en matière d'encadrement des communications d'influence, l'institution du Commissaire au lobbying contribue au renforcement de la confiance des citoyens envers les décideurs publics.

« Une loi qui protège des droits fondamentaux »

La Loi sur le lobbying met en œuvre des droits fondamentaux garantis par les chartes canadienne et québécoise, notamment le droit à l'information, la liberté d'expression et ultimement le droit de vote.

En démocratie, les citoyens peuvent exercer efficacement ces droits seulement lorsque la transparence des institutions publiques est concrète. L'accès à l'information, notamment le fait de savoir qui tente d'influencer les titulaires de charges publiques, leur permet de connaître les enjeux des institutions, les choix auxquels sont confrontés les décideurs et d'éclairer leur jugement pour exercer leurs droits fondamentaux.

Les institutions publiques ont donc la responsabilité de rendre l'information accessible aux citoyens en s'assurant du respect de la Loi sur le lobbying. Conformément à l'article 1 de la Loi, le lobbying est légitime dans la mesure où il est exercé dans la transparence. Dans les démocraties modernes, la pratique du lobbying repose fondamentalement sur le droit de tout individu de s'adresser à une personne élue pour faire valoir son point de vue.

En adoptant cette loi en 2002, l'État québécois a fait le pari qu'un citoyen mieux informé des choix auxquels sont confrontés les décideurs publics prendrait une part plus active à la vie démocratique plutôt que de s'en distancer. **La transparence tend donc à favoriser une meilleure imputabilité des dirigeants, à faciliter la participation aux débats publics et à accroître le consensus social autour des décisions qui sont prises.**

En juin 2019, le commissaire a déposé devant l'Assemblée nationale le rapport *Simplicité, clarté, pertinence, efficacité : Réforme de l'encadrement du lobbying* en vue de soutenir les parlementaires dans leurs réflexions et travaux entourant la modernisation de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying. Suivant un diagnostic minutieux des problèmes d'interprétation et d'application de l'actuelle loi, le commissaire propose 34 énoncés de principes inspirés des meilleures pratiques nationales et internationales en matière d'encadrement du lobbying. **Cet Énoncé de principes vise à proposer des solutions aux parlementaires pour rendre plus claire, simple, pertinente et efficace l'actuelle loi et concerne évidemment aussi les activités de lobbying dans les institutions publiques municipales.**

Le Projet de loi n° 49 – Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives aborde plusieurs sujets corollaires à l'encadrement offert par notre loi. Il introduit notamment de nouvelles règles relativement au code d'éthique et de déontologie des membres du conseil municipal et prévoit l'obligation, pour certaines municipalités ayant du personnel de cabinet, d'adopter un code d'éthique et de déontologie applicable à ce personnel.

Cependant, notre lecture nous permet de constater que le Projet de loi n° 49 n'aborde pas directement les enjeux relatifs aux communications d'influence exercées auprès des instances municipales.

Dans notre Énoncé de principes, au nombre des meilleures pratiques retenues pour réviser le cadre législatif en matière de lobbying, nous mentionnons notamment que le régime d'encadrement doit être adapté à la réalité des activités de lobbying faites auprès des différents niveaux d'institutions publiques. Il importe aussi de tenir compte de la nature de ces activités de lobbying et que, dans une réforme privilégiant la simplicité, la clarté, la pertinence et l'efficacité, une nouvelle loi encadrant le lobbying doit être cohérente avec les autres règles de transparence et d'intégrité mises en place par les institutions publiques.

En vue de favoriser cette cohérence, nous croyons qu'il est primordial d'aborder ces principes fondamentaux dans le cadre de l'étude du Projet de loi n° 49. Nous croyons que la présente commission constitue assurément une occasion de se questionner sur l'opportunité d'intégrer dès maintenant dans notre loi certaines des meilleures pratiques identifiées dans l'Énoncé de principes en matière de gouvernance des élus et des institutions au niveau municipal.

Partie 1

RETOUR SUR L'ÉNONCÉ DE PRINCIPES DE JUIN 2019

Dans les parties 2 et 3 du présent mémoire, nous présentons certaines des modifications proposées par le commissaire au projet de Loi n° 49, Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives, mais aussi à la Loi sur le lobbying.

Tout d'abord, il nous importe d'exposer les assises de notre réflexion. Rappelons qu'en juin 2019, le commissaire a déposé à l'Assemblée nationale son analyse intitulée *Simplicité, Clarté, Pertinence, Efficacité : Réforme de l'encadrement du lobbying*. Il s'agit d'un document de 200 pages contenant un diagnostic de l'application de la Loi sur le lobbying depuis son adoption et son Énoncé de principes.

Cet Énoncé de principes est le fruit de travaux de recherche, de consultation et de rédaction réalisés par l'équipe du Commissaire au lobbying sur une période d'un an. Il fait état des constats du Commissaire quant aux éléments sur lesquels se dégage un consensus au sein de la communauté nationale et internationale quant aux fondements d'un encadrement moderne et efficace des activités de lobbying exercées auprès des décideurs publics, incluant ceux du niveau municipal. Dans son rapport, le Commissaire se prononce sur la nécessité d'adapter ces pratiques au contexte québécois, qu'il s'agisse des activités, personnes ou institutions visées pour favoriser un encadrement positif et moderne des activités de lobbying.

Le principal constat de cette analyse du Commissaire repose sur l'argumentaire qu'une loi sur le lobbying moderne et optimale doit établir un cadre de transparence des activités de lobbying fondé sur la simplicité et la clarté des règles applicables, la pertinence de l'information pour le citoyen et l'efficacité d'opération pour les usagers.

Parallèlement et de manière indépendante du Commissaire, la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval a publié en octobre 2019 une étude intitulée « Les pratiques d'encadrement du lobbying : Revue systématique de la portée et l'étude Delphi »¹. Cette étude visait à déterminer les meilleures façons de faire évoluer l'encadrement du lobbying au Québec. Pour ce faire, les chercheurs ont d'abord procédé à un recensement et un examen des études empiriques portant sur l'effet de l'encadrement du lobbying sur le comportement des lobbyistes. Ils ont ensuite recueilli l'opinion de trois catégories d'experts sur le sujet (les lobbyistes québécois, les régulateurs du lobbying au Canada et les chercheurs internationaux ayant étudié empiriquement les effets de l'encadrement du lobbying),

Les trois catégories d'experts s'entendent notamment pour dire qu'il est pertinent que :

- les élus régionaux et locaux soient des titulaires de charges publiques au sens de la Loi sur le lobbying;
- les titulaires de charges publiques connaissent et comprennent bien la Loi;
- les titulaires de charges publiques :
 - o avisent le lobbyiste lorsqu'ils considèrent qu'une intervention doit être inscrite au

¹ Mathieu OUIMET, Éric MONTIGNY, Steve JACOB, « Les pratiques d'encadrement du lobbying : Revue systématique de la portée et étude Delphi », dans Cahier de recherche électorale et parlementaire, Numéro 18, Université Laval, Octobre 2019, p. 27 et suivantes.

- registre des lobbyistes;
- déclarent à l'autorité compétente ses intérêts privés en lien avec un sujet discuté lors d'une communication avec un lobbyiste;

Notons que ces éléments vont dans le même sens que ce qui est proposé dans l'Énoncé de principes du Commissaire.

L'objectif du présent mémoire est de mettre en lumière les éléments pertinents de l'Énoncé de principes au regard du milieu municipal, dans le cadre de l'étude du Projet de loi n° 49.

1.1 LE PREAMBULE DE L'ÉNONCÉ

Le préambule de l'Énoncé de principes du Commissaire contient des principes fondamentaux auxquels devraient se rattacher les orientations d'une réforme de la Loi sur le lobbyisme.

Parmi ceux-ci, trois sont particulièrement pertinents dans le contexte du Projet de loi n° 49 : la responsabilité partagée, la pertinence de l'information et la cohérence.

La responsabilité partagée signifie que toutes les parties prenantes aux activités de lobbyisme ont un rôle à jouer dans l'application de la Loi. Les entités (corporations, organisations, cabinets, etc.) et leurs lobbyistes, les bénéficiaires de ces activités ainsi que les institutions publiques ont une responsabilité partagée d'assurer la transparence des activités de lobbyisme au bénéfice du public.

La pertinence de l'information pour les citoyens repose sur le fait que le régime d'encadrement des activités de lobbyisme se fonde sur la pertinence de leur divulgation afin que tous soient adéquatement informés en temps opportun.

La cohérence est quant à elle essentielle dans une volonté d'encadrement du lobbyisme qui favorise la simplicité, la clarté, la pertinence et l'efficacité. De plus, le régime d'encadrement doit être cohérent avec les autres régimes de transparence et d'intégrité mis en place par les institutions publiques.

1.2 L'ÉNONCÉ DE PRINCIPES

L'Énoncé du Commissaire compte 34 principes.

De ceux-ci, six sont en lien direct avec les activités de lobbyisme effectuées auprès des instances municipales.

1.2.1 DES DÉFINITIONS CLAIRES

Principe 1

Les activités sont clairement définies et visent toute orientation ou décision pertinente pour le public. Définir comme activité de lobbyisme pertinente pour le public et exiger la divulgation de :

- toute intervention, directe ou par personne interposée, auprès d'une institution publique;
- ayant pour but de suggérer ou modifier le développement, la teneur, la formulation ou la mise en œuvre de toute forme d'orientation législative, réglementaire, stratégique ou administrative;
- ou d'influencer le processus décisionnel d'une institution publique concernant tout apport financier, contrat, permis ou autre autorisation déterminés par la loi ou par règlement, ainsi que la nomination de toute personne à une fonction clé au sein de l'État.

Ce principe introduit les éléments fondamentaux d'une définition des activités de lobbyisme. Dans toutes les juridictions observées, une telle définition est la pierre angulaire des règles d'encadrement du lobbyisme.

Ce principe vise à proposer l'un des piliers de toutes les lois encadrant le lobbyisme, appuyé par les meilleures pratiques identifiées, qui dicte que le cadre législatif doit définir le plus largement, mais le plus clairement possible, les activités visées par le régime d'encadrement.

Les textes internationaux étudiés énoncent également que la législation doit décrire de façon robuste, complète et suffisamment explicite la nature des activités visées.

Tout d'abord, à l'instar de la majeure partie des juridictions observées et des recommandations formulées par la littérature, ainsi que conformément aux représentations effectuées lors de nos rencontres avec les élus, titulaires de charges publiques et citoyens, le cadre législatif devrait couvrir l'ensemble des décisions visant des orientations législatives, réglementaires ou stratégiques. Parce qu'elles visent à influencer, en amont, les concepts qui doivent guider les institutions publiques dans leur gestion et leurs décisions, ces activités ne devraient souffrir d'aucune exception et être divulguées dans tous les cas et par tous les représentants d'intérêts.

Le cas des contrats, apports financiers, permis ou autres autorisations mérite toutefois que l'on s'y attarde davantage, parce qu'il regroupe une variété de décisions dont le degré d'importance pour l'intérêt public est disparate. Tous les apports financiers, permis ou autorisations ainsi que toutes les décisions des institutions publiques en matière contractuelle ne peuvent pas être mis sur un pied d'égalité et ne répondent pas tous à la notion de pertinence pour le public. Ils peuvent aussi être contradictoires ou redondants avec d'autres mécanismes de divulgation, de transparence ou d'éthique mis en place par l'État. Il apparaît donc fondamental de se questionner sur la pertinence des informations exigées ou divulguées à l'égard de ce type d'intervention auprès des institutions publiques.

Prenons l'exemple des contrats publics. En admettant qu'au moment de l'entrée en vigueur de la Loi sur le lobbyisme en 2002, les règles visant à réglementer l'octroi de ces contrats pouvaient sembler précaires aux yeux de plusieurs, cette situation est maintenant bien différente.

Autre exemple, les règles adoptées par les municipalités viennent appuyer et régir les institutions publiques, notamment sur le plan éthique, concernant les influences qui peuvent avoir lieu à l'égard de l'octroi de contrats publics.

Dans un autre ordre d'idées, l'octroi de permis ou d'autorisations dans divers domaines fait déjà l'objet de régimes de divulgation, souvent détaillés, ou de mécanismes de consultation en vertu de lois, règlements ou d'autres normes adoptées par l'État ou les institutions publiques. Il en va ainsi, notamment, des processus municipaux de modification du zonage.

Rappelons que l'orientation principale proposée pour la refonte de l'encadrement des activités de lobbyisme est la pertinence de l'information pour permettre au public d'exercer son jugement à l'égard des communications d'influence menées auprès des institutions publiques et des décisions afin d'y réagir en temps opportun.

Le régime d'encadrement des activités de lobbyisme ne doit donc pas, de l'avis du Commissaire, viser à pallier les lacunes des autres régimes de transparence et de divulgation mis en place par l'État ou par les institutions publiques, en s'y superposant ou en étant plus exigeant que ces derniers, pour lesquels la pertinence de l'information a déjà été considérée. Par exemple, si l'État a jugé opportun d'accorder un certain portefeuille discrétionnaire à des élus, le régime d'encadrement des activités de lobbyisme ne devrait pas, du point de vue du Commissaire, se substituer à cette décision.

En somme, s'il est généralement admis que les activités de lobbyisme à l'égard des orientations doivent faire l'objet d'un régime global et que leur divulgation est jugée pertinente pour informer le public, celui qui vise les contrats, apports financiers, permis ou autres autorisations mérite un examen beaucoup plus approfondi pour s'assurer, à des fins de cohérence, de simplicité et de clarté, qu'il satisfait le critère fondamental de la pertinence pour le citoyen.

C'est dans cette optique qu'il est proposé que ces derniers sujets soient déterminés par voie réglementaire, du moins quant aux critères applicables, ce qui permettrait non seulement une plus grande précision, mais également une évolution plus efficace en cas de changements dans le corpus législatif. Nous en parlerons plus en détail au Principe 3 qui suit.

Il demeure fondamental de distinguer ce qui est pertinent de ce qui est intéressant pour le public. Cet exercice de détermination de la pertinence de divulguer les activités de lobbyisme quant à certains types d'interventions, comme les apports financiers, les contrats, les permis et autres autorisations sera donc d'une importance fondamentale pour en arriver à créer un régime simple, clair, pertinent et efficace.

1.2.2 UNE RÉGLEMENTATION ADAPTÉE

Principe 3

L'encadrement doit être modulé par voie réglementaire en fonction des institutions et des activités visées.

Établir, par règlement, des règles spécifiques et adaptées concernant l'assujettissement et la divulgation de certaines activités de lobbyisme effectuées auprès des différents niveaux d'institutions publiques, concernant notamment toute forme d'apport financier, contrat, permis ou autre forme d'autorisation qu'il est pertinent d'encadrer.

Ce principe énonce que le cadre législatif proposé devrait être adapté à son milieu d'intervention, notamment aux niveaux municipal et scolaire, compte tenu de leurs particularités. Il est proposé que cette adaptation soit effectuée par voie réglementaire afin d'être efficace.

Les mesures d'encadrement générales prévues par la Loi sur le lobbyisme actuelle ne s'arriment pas adéquatement aux particularités des régimes parallèles dans les institutions municipales, le réseau de la santé ou d'autres structures.

De façon générale, les sources internationales consultées recommandent que le régime d'encadrement des activités de lobbyisme :

- tienne compte de son contexte sociopolitique et administratif;
- considère l'ensemble du corpus législatif en vigueur pour assurer la cohérence, en tenant en compte des autres régimes de transparence, des règles éthiques et des mécanismes de divulgation en vigueur ailleurs dans la structure de l'État;
- contienne des définitions de « lobbying » et « lobbyiste » claires et suffisamment explicites pour éviter les problèmes de compréhension et d'interprétation;

En tenant compte de la particularité du régime québécois, qui s'applique autant au gouvernement provincial qu'au niveau municipal, un régime adapté par voie réglementaire offre la souplesse et la précision requises pour assurer un encadrement optimal.

C'est dans cette optique qu'il est proposé que le régime d'encadrement des activités de lobbyisme soit adaptable, selon les niveaux d'intervention, notamment à l'égard des contrats, permis et autorisations visés par le régime.

La consultation des instances visées dans le cadre de la rédaction et de l'adoption de ces règlements permettrait d'ajuster l'encadrement pour répondre aux véritables enjeux tout en s'assurant que les principes de pertinence pour le public et de dialogue avec ce dernier ont respecté, sans sacrifier la simplicité et la clarté.

Au surplus, le régime réglementaire permettrait d'ajuster les exigences de divulgation, en fonction des personnes ou des types d'institutions publiques visées par les activités de lobbying. La réglementation permettrait donc de déterminer les catégories de décisions qui seraient jugées pertinentes, par exemple au niveau ministériel, mais qui ne le seraient pas nécessairement au niveau municipal.

1.2.3 UN RÉPONDANT INSTITUTIONNEL

Principe 14

Toute institution publique doit désigner un répondant pour l'application de la loi.

Désigner le principal dirigeant de toute institution publique, ou toute personne au sein de cette institution à qui il aura délégué cette responsabilité, comme répondant pour l'application et le respect de la loi au sein de cette institution.

Ce principe introduit la notion de responsabilité des institutions publiques en désignant un répondant en matière de lobbying au sein de chaque institution. Celui-ci serait notamment chargé de veiller à l'atteinte des objectifs de la Loi sur le lobbying et à son respect au sein de l'institution. Cette orientation est en lien notamment avec l'affirmation contenue dans le préambule voulant que la responsabilité relative à la transparence des activités de lobbying doive être partagée entre toutes les parties prenantes, ce qui inclut nécessairement les institutions publiques et leurs représentants.

Ce principe introduit la création d'un premier niveau de gouvernance au sein des institutions publiques, pour favoriser le respect du régime d'encadrement et l'atteinte de ses objectifs de transparence. Il vise à s'assurer que les institutions se dotent de saines pratiques et de règles de gouvernance en lien avec les activités de lobbying exercées auprès de leurs représentants.

Plusieurs lois et règles du corpus québécois créent ce type de responsabilités au sein des institutions publiques :

- Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels;
- Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes;
- Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement;
- Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics.

Par ailleurs, plusieurs municipalités, ministères ou organismes publics ont adopté diverses politiques au cours des dernières années demandant aux membres de leur personnel de s'assurer que les lobbyistes qu'ils rencontrent sont dûment inscrits au registre des lobbyistes.

La Loi sur les cités et villes édicte que le vérificateur général nommé dans chaque municipalité est responsable de l'application des politiques et normes de celle-ci relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification. Il agit également comme responsable de l'accès pour la municipalité.

En conclusion, en assurant qu'un répondant institutionnel aura comme responsabilité minimale de veiller à ce que les activités de lobbying exercées à l'égard de son institution publique soient

conformes aux règles, qu'elles soient connues et fassent l'objet d'un suivi auprès de la haute direction de l'institution, et que le commissaire ait accès à un interlocuteur dûment formé et informé au sein de l'institution publique, cela permettra une meilleure gouvernance ainsi qu'un meilleur respect du régime d'encadrement et de son objectif : une plus grande transparence des activités de lobbying.

1.2.4 DES RÈGLES PENDANT ET APRÈS UN MANDAT PUBLIC

Principe 15

Le régime établit des principes éthiques et des obligations déontologiques pendant et après le mandat des élus et de certains dirigeants des institutions publiques.

Prévoir un régime établissant des obligations de divulgation et de confidentialité, un cadre éthique et déontologique ainsi que des interdictions spécifiques applicables aux activités de lobbying exercées par des élus ou des dirigeants désignés d'institutions publiques, pendant et après la fin de leur mandat ou leurs fonctions auprès des institutions publiques avec lesquelles ils ont eu ou entretenu des liens ou des rapports officiels. Le régime doit aussi permettre au commissaire au lobbying d'accorder une dispense partielle ou totale de telles obligations, règles ou interdictions lorsque cela n'est pas contraire à l'esprit de la loi.

Ce principe propose de réitérer les obligations liées à la confidentialité et un cadre éthique et déontologique applicable aux élus et dirigeants désignés d'institutions publiques. Il propose également que des interdictions spécifiques soient applicables aux activités de lobbying accomplies par ces personnes, pendant et après leur mandat public. Il prévoit aussi la possibilité de demander une dispense de certaines obligations, comme le font d'autres régimes.

De tels principes éthiques, ainsi que les obligations de confidentialité et déontologiques visent, notamment, à prévenir des situations où des représentants d'intérêts, étant ou ayant été titulaires de charges publiques, peuvent bénéficier d'une situation privilégiée en raison de leurs liens hiérarchiques actuels ou passés ou de la connaissance de personnes exerçant une charge publique, pour exercer plus efficacement des activités de lobbying.

Les sources internationales consultées suggèrent qu'il faut envisager d'adopter des mécanismes afin de gérer les conflits d'intérêt, potentiels ou réels, et certaines interdictions d'agir à titre de représentant d'intérêts, que ce soit par l'imposition de règles d'après-mandat, mais aussi de règles applicables pendant un mandat.

Règles d'après-mandat

Une règle d'après-mandat consiste généralement à imposer un délai de carence durant lequel un ancien titulaire ne pourra exercer d'activités de lobbying auprès des organismes où il exerçait un emploi ou une fonction précédemment ou avec lesquels il a eu des contacts privilégiés.

Les paramètres des règles d'après-mandat et les délais applicables au Québec en vertu de la Loi sur le lobbying actuelle apparaissent ainsi conformes aux bonnes pratiques internationales. Ils pourraient toutefois être bonifiés et, dans certains cas, modulés pour mieux atteindre les objectifs de la Loi, mais dans tous les cas, ils devraient minimalement être mieux connus et expliqués aux élus et dirigeants des institutions publiques.

Règles pendant un mandat

Les restrictions pré-emploi, particulièrement les règles de divulgation des conflits d'intérêts potentiels et le mode de traitement de ceux-ci, apparaissent pertinentes aux fins d'une réforme du cadre législatif.

Les règles interdisant le fait d'être à la fois un lobbyiste et un titulaire d'une charge publique sont plus fréquemment identifiées aux États-Unis et au Canada.

Ainsi, en Ontario, le « titulaire d'une charge publique » se trouvera en situation de conflits d'intérêts, notamment, s'il prend une décision ou participe à celle-ci pendant son mandat en sachant ou en devant savoir qu'il existe la possibilité de favoriser son intérêt personnel ou, de façon irrégulière, celui d'une autre personne, s'il utilise les renseignements qu'il obtient en sa qualité de député et qui ne sont pas accessibles au public afin de favoriser son intérêt personnel ou, de façon irrégulière, celui d'une autre personne ou encore s'il use de sa charge pour chercher à influencer une décision qu'une autre personne a prise ou doit prendre, dans le but de favoriser son intérêt personnel ou, de façon irrégulière celui d'une autre personne.

Au Québec, le Commissaire a identifié certaines lacunes dans les règles visant à éviter les conflits d'intérêts pendant le mandat des élus, dirigeants ou membres du personnel des institutions publiques, et a formulé des recommandations à cet effet en 2012², notamment auprès des municipalités. Ces recommandations suggéraient aux municipalités de se doter de règles pour encadrer, entre autres, les activités de lobbying pouvant être exercées par un élu, en dehors de ses fonctions, auprès d'un titulaire d'une charge publique de la Ville ou d'un de ses organismes, ainsi que les activités d'un élu relativement à une procédure, une négociation ou une autre opération particulière à laquelle il a participé à titre de lobbyiste avant d'occuper cette charge³.

Afin d'assurer la cohérence et l'uniformité du régime d'encadrement, le Commissaire est d'avis que ces règles devraient être adaptées et intégrées directement dans la Loi sur le lobbying et non pas dans un régime parallèle au milieu municipal.

Pouvoir de dispense

Bien que les règles pendant et après mandat doivent être appliquées et respectées uniformément par les élus, dirigeants ou membres du personnel des institutions publiques, il est fort possible, vu la diversité des cas qui peuvent survenir, que l'un d'entre eux puisse légitimement bénéficier d'une exception à ces règles, si cela n'entre pas en contradiction avec l'esprit de la loi. Un pouvoir de dispense, attribué au commissaire, viserait à répondre, en circonstances exceptionnelles, à ce besoin de flexibilité. Un tel pouvoir existe déjà au sein de multiples juridictions.

Les commissaires et registraires du Fédéral, de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Yukon ont le pouvoir d'exempter une personne, en tout ou en partie, des règles d'après-mandat qui lui sont imposées.

² Commissaire au lobbying du Québec. (2012). Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying. Disponible à l'adresse : https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/user_upload/rapport_propositions_modifications_loi_2012.pdf

³ Commissaire au lobbying du Québec. (Janvier 2018). Infolettre : Élus et fonctionnaires municipaux. Disponible à l'adresse : <https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/infolettre/infolettre/61/index.html>

1.2.5 UN POUVOIR DE RECOMMANDATION

Principe 29

La loi permet d'émettre des recommandations.

Accorder au Commissaire un pouvoir d'émettre des recommandations à une institution publique, un représentant d'intérêts et toute autre personne ou entité afin d'assurer le respect de la loi, des principes éthiques et des obligations déontologiques prévus par celle-ci.

Au-delà des pouvoirs d'inspection et d'enquête qu'il détient, le Commissaire est régulièrement amené à constater des lacunes dans la gestion ou la compréhension des règles d'encadrement par les parties prenantes, et pour lesquelles les sanctions pénales ou disciplinaires prévues par la Loi sur le lobbying ne sont pas adaptées. Dans de tels cas, la capacité de formuler des recommandations apparaît bien souvent comme un remède beaucoup plus efficace, en raison des obligations morales et de la pression publique que de telles recommandations peuvent générer.

Le Principe n° 29 vise donc à permettre au Commissaire d'émettre officiellement de telles recommandations en vue de favoriser le respect du régime d'encadrement. Bien qu'un tel pouvoir, pris isolément, ne soit pas clairement identifié dans les principes internationaux étudiés, il fait néanmoins partie des bonnes pratiques identifiées par nos recherches, notamment au Québec.

En effet, le Vérificateur général, une autre personne désignée de l'Assemblée nationale, peut, dans le cadre de son mandat, formuler les recommandations qu'il juge appropriées.

Dans le même esprit, le Protecteur du citoyen peut faire toute recommandation qu'il juge utile suivant une situation, et peut requérir d'être informé des mesures prises pour remédier à cette situation. Ce pouvoir permet notamment un meilleur accompagnement des institutions publiques, des entités et de leurs représentants respectifs afin qu'ils appliquent correctement et efficacement le régime d'encadrement ou qu'ils ajustent leurs processus pour atteindre cet objectif. De plus, la capacité de rendre publiques les recommandations formulées, lorsque cela est jugé opportun, favorise une meilleure prise en considération de ces recommandations. À tout le moins, ce pouvoir permet de demander des justifications lorsque les recommandations, formulées par un organisme spécialisé et indépendant, ne sont pas suivies.

Il en est ainsi pour le Directeur général des élections qui peut recommander de nouveaux mécanismes électoraux, la tenue d'un recensement ou des mesures visant la liste électorale. Quant au Commissaire à l'éthique et à la déontologie, il peut donner des avis et formuler des recommandations aux élus sur toute question concernant leurs obligations sur le cadre déontologique applicable aux élus.

1.2.6 UN RÉGIME DE FORMATION

Principe 31

Un régime de formation est introduit pour toutes les parties prenantes.

Introduire un régime de formation des élus et des dirigeants désignés des institutions publiques, la formation continue des représentants d'intérêts externes et la responsabilité, pour toute entité inscrite, d'offrir une telle formation à ses représentants d'intérêts internes.

L'adhésion et la conformité à la Loi sur le lobbyisme passent d'abord et avant tout par une compréhension de ses principes et de ses modalités d'application. Malgré toutes les obligations et les sanctions qu'elle prévoit, il est fondamental que les parties prenantes soient sensibilisées aux buts recherchés par une législation sur le lobbyisme pour qu'elles y adhèrent et contribuent à sa concrétisation.

Comme le rappelle une source internationale consultée, même si la transparence des activités de lobbyisme doit être une responsabilité partagée, ce sont les décideurs publics qui, ultimement, doivent être tenus responsables pour les décisions qu'ils prennent et la manière dont celles-ci sont prises. Cette responsabilité justifie certainement une forme de sensibilisation ou de formation.

Il est fondamental de reconnaître qu'un meilleur respect de la Loi sur le lobbyisme passe d'abord et avant tout par une sensibilisation efficace des parties prenantes. Ces mesures risquent fortement d'avoir un impact positif sur la réduction des infractions commises à la Loi et, par conséquent, sur le nombre de sanctions imposées aux représentants d'intérêts contrevenants. De plus, une plus vaste connaissance des dispositions de la Loi sur le lobbyisme est susceptible d'améliorer la conformité à la Loi, et donc d'augmenter le nombre d'inscriptions et de déclarations de mandats au registre. Ainsi, par le biais d'une mission d'éducation bien définie et de l'octroi de moyens pour la déployer, le Commissaire serait en mesure de mieux mettre en œuvre le droit à l'information des citoyens et la transparence requise pour favoriser davantage leur confiance envers les institutions publiques.

Partie 2

MODIFICATIONS SUGGÉRÉES AU PROJET DE LOI N° 49

2.1 DES RÈGLES DE CONDUITE AYANT POUR OBJECTIF DE RÉGIR CERTAINS COMPORTEMENTS

L'article 5 de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (RLRQ, chapitre E-15.1.0.1) prévoit que le code d'éthique et de déontologie des élus municipaux doit énoncer des règles devant guider la conduite d'une personne qui agit à titre de membre du conseil d'une municipalité, ainsi que des règles devant guider la conduite de cette personne après la fin de son mandat. Ces règles doivent notamment avoir pour but de prévenir les conflits d'intérêts, le favoritisme, les abus de confiance ou autres inconduites, et l'utilisation inappropriée des ressources de la municipalité.

L'une des principales zones de sensibilité de l'action municipale se situe dans les interactions entre les titulaires de charges publiques et des représentants externes à la municipalité, entre l'intérêt public et les intérêts particuliers. La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme vise justement à encadrer les communications d'influence faites auprès des titulaires de charges publiques, notamment les élus, de manière à préserver l'intégrité des processus de décision et maintenir la confiance du public à l'endroit de leurs institutions.

La Ville de Toronto, par souci de transparence, a intégré les notions de lobbyisme au code de conduite de ses élus municipaux. En effet, en vertu du Code of Conduct for Members of Council, les membres du conseil ont la responsabilité de veiller au respect des dispositions relatives au lobbyisme. Pour ce faire, ils doivent suivre les règles suivantes :

- ne pas s'engager dans une activité de lobbyisme avec un lobbyiste lorsqu'ils ont connaissance que l'interlocuteur agit en violation des règles sur le lobbyisme;
- s'ils constatent qu'un lobbyiste ne respecte pas les règles :
 - o ne pas poursuivre l'activité de lobbyisme en cours
ou
 - o poursuivre l'activité de lobbyisme en cours si cela s'avère plus approprié, porter à la connaissance de l'interlocuteur ses obligations en regard des règles sur le lobbyisme et aviser le registraire des lobbyistes .

Quant aux employés municipaux de la Ville de Toronto, c'est le Conflict of Interest Policy qui établit la conduite qu'ils doivent adopter face aux lobbyistes. La conduite qui y est établie est en accord avec le Code of Conduct for Members of Council.

Les élus pourraient s'inspirer de telles dispositions lorsque viendra le temps de rédiger leurs codes d'éthique et de déontologie. Cela pourra aider les élus à promouvoir la transparence, une des valeurs fondamentales de l'administration publique. Cela contribuera ainsi à préserver l'intégrité des processus de décision et à maintenir la confiance du public à l'endroit de son administration municipale.

Recommandation 1

Le Commissaire au lobbyisme recommande de modifier le Projet de loi n° 49 pour prévoir à la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale que le Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux énonce des règles qui doivent notamment avoir pour objectif de prévenir les situations qui iraient à l'encontre du principe de transparence des activités de lobbyisme de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Le commissaire croit que les institutions publiques doivent pouvoir adopter des mesures pour assurer une meilleure gestion des communications d'influence et veiller à l'application des règles dont elles se dotent. Notamment, le commissaire considère que toute municipalité qui constate des manquements à la Loi devrait avoir l'obligation d'en informer le Commissaire au lobbyisme du Québec et :

- devrait prévoir que les membres du conseil doivent s'assurer que les lobbyistes qui les approchent savent qu'ils doivent s'inscrire au registre et que les membres du Conseil ne doivent pas sciemment communiquer avec un lobbyiste qui commet une infraction aux exigences de divulgation du registre.
- devrait prévoir des règles pour encadrer la situation des élus qui sollicitent ou acceptent qu'un lobbyiste (qui accomplit des activités de lobbyisme auprès de cette municipalité)
 - o participe au conseil d'administration du parti, d'un comité du parti ou de l'une de ses constituantes, le cas échéant;
 - o 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;
 - o participe activement à la campagne électorale.

2.2 LE PHÉNOMÈNE DES PORTES TOURNANTES

La Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau) a mis en lumière plusieurs situations d'élus ou de fonctionnaires qui, après avoir quitté leur charge publique, ont été recrutés à titre de lobbyistes par diverses entreprises privées ou cabinets-conseils, compte tenu de leur expertise et de leur connaissance intime de plusieurs dossiers, des principaux rouages de l'État et des personnes qui le composent, afin de faire valoir leurs intérêts.

La Loi sur le lobbyisme impose déjà certaines restrictions quant à l'exercice d'activités de lobbyisme par les titulaires de charges publiques qui cessent d'exercer leurs fonctions. C'est ce que l'on appelle les règles d'après-mandat.

Le paragraphe 7° de l'article 6 de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale prévoit aussi une règle d'après-mandat qui va au-delà du contexte du lobbyisme en interdisant à tout membre d'un conseil de la municipalité, dans les 12 mois qui suivent la fin de son mandat, d'occuper un poste d'administrateur ou de dirigeant d'une personne morale, un emploi ou toute autre fonction de telle sorte que lui-même ou toute autre personne tire un avantage indu de ses fonctions antérieures à titre de membre d'un conseil de la municipalité.

Le phénomène inverse, soit d'anciens lobbyistes devenant élus ou fonctionnaires municipaux dans une institution auprès de laquelle ils exerçaient des activités de lobbyisme, amène aussi son lot de situations susceptibles d'affecter la confiance du public dans les institutions.

Par exemple, une intervention ou un vote qui pourrait favoriser, même indirectement, un ancien client ou un ancien employeur crée inévitablement chez le citoyen une apparence de conflit d'intérêts.

Dans ces circonstances et compte tenu des éléments mis en lumière en lien avec le principe 15 décrit à la Partie 1 du présent mémoire, le Commissaire au lobbyisme considère qu'il serait opportun d'imposer une période de transition à ces personnes.

Recommandation 2

Le Commissaire au lobbyisme recommande de modifier le Projet de loi n° 49 pour prévoir à la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale que les règles prévues au code d'éthique et de déontologie des élus municipaux doivent notamment interdire à tout membre d'un conseil de la municipalité, dans les 12 premiers mois de son mandat, d'agir relativement à un dossier, une procédure, une négociation ou une autre opération particulière à laquelle il a participé en tant que lobbyiste au sens de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme avant d'être élu.

Puisqu'une telle disposition vise avant tout à prévenir le conflit d'intérêts ou l'apparence de conflit d'intérêts celle-ci a, selon nous, davantage sa place dans les codes d'éthique et de déontologie municipaux que dans la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

2.3 UNE FORMATION MINIMALE DES ÉLUS

L'article 15 de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale prévoit que tout membre d'un conseil d'une municipalité qui n'a pas déjà participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale doit, dans les six mois du début de son mandat, participer à une telle formation.

Il s'agit d'une formation qui doit notamment viser à :

- susciter une réflexion sur l'éthique en matière municipale;
- favoriser l'adhésion aux valeurs énoncées par le code d'éthique et de déontologie;
- permettre l'acquisition de compétences pour assurer la compréhension et le respect des règles prévues par le Code.

Par le biais de l'article 74 du Projet de loi n° 49, s'il est adopté, le personnel de cabinet nommé en vertu de l'article 114.4 de la Loi sur les cités et villes dans une municipalité de 100 000 habitants ou plus aurait aussi à suivre une telle formation.

Le Commissaire croit qu'il serait préférable de confier la formation des élus aux experts dont relèvent les diverses lois ou aux personnes accréditées par ceux-ci.

Aussi, tel qu'il ressort du principe 31 abordé dans la Partie 1 du présent mémoire, les communications d'influence font indéniablement partie des enjeux éthiques auxquels doivent faire face les élus municipaux et les membres du personnel de cabinet. Il est donc impératif que ceux-ci soient formés adéquatement sur le sujet.

Voilà pourquoi il est important de savoir reconnaître les communications d'influence afin d'être en mesure de bien réagir dans les situations d'interaction entre les lobbyistes et les élus. Le Commissaire au lobbyisme estime qu'imposer un volet sur les activités de lobbyisme dans cette formation est incontournable. Il croit aussi qu'une telle formation doit être disponible à tous les employés municipaux.

Recommandation 3

Le Commissaire au lobbying recommande qu'un volet sur les activités de lobbying soit inclus dans la formation qui sera dispensée en matière d'éthique et qu'une telle formation soit aussi disponible à tous les employés municipaux.

2.4 LA POSSIBILITÉ D'EFFECTUER DES ENQUÊTES COMMUNES POUR LA COMMISSION MUNICIPALE ET LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME

L'article 94 du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale prévoit que le Commissaire à l'éthique et à la déontologie peut conclure des ententes, notamment avec le Commissaire au lobbying, afin de tenir des enquêtes conjointes en application des dispositions du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale et des dispositions de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying.

Une disposition similaire permettant d'effectuer des enquêtes communes pour la Commission municipale et le Commissaire au lobbying présente un intérêt certain. Elle pourrait permettre d'orchestrer des interventions dans un même environnement auprès des mêmes personnes sur les aspects complémentaires ou concurrents d'une même situation. L'effet serait d'optimiser l'utilisation des ressources, d'éviter des doublons, de réaliser des économies d'échelle, de favoriser le partage d'expertise et d'augmenter la collaboration.

Par exemple, le Code de déontologie des lobbyistes prévoit explicitement, à son article 9, qu'un « lobbyiste ne peut pas inciter un titulaire d'une charge publique à contrevenir aux normes de conduite qui lui sont applicables. » Si le lobbyiste agissait ainsi, le Commissaire au lobbying pourrait être amené à enquêter sur les mêmes événements que ceux sur lesquels la Commission municipale aurait à se pencher, d'où l'intérêt de prévoir la possibilité d'enquêtes conjointes ou, à tout le moins, de permettre explicitement l'échange d'informations. Des enquêtes communes ou des échanges d'informations entre les deux organismes pourraient faciliter le travail des enquêteurs dans la mesure où ils portent sur les mêmes personnes.

En outre, si dans le cours de son enquête la Commission constatait une potentielle contravention à la Loi sur le lobbying ou au Code de déontologie des lobbyistes, toute information recueillie relativement à cette potentielle contravention devrait être transmise au Commissaire au lobbying pour que celui-ci puisse l'analyser.

Recommandation 4

Le Commissaire au lobbying recommande de modifier le Projet de loi n° 49 afin de prévoir expressément que la Commission municipale puisse conclure une entente avec le Commissaire au lobbying, afin de tenir une enquête conjointe, chacun en application des dispositions législatives qu'il applique.

Recommandation 5

Le Commissaire recommande de modifier le Projet de loi n° 49 afin de prévoir que si, dans le cours d'une enquête, la Commission municipale constate une potentielle contravention à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying ou au Code de déontologie des lobbyistes, elle transmette l'information recueillie relativement à cette potentielle contravention au Commissaire au lobbying.

Partie 3

MODIFICATIONS SUPPLÉMENTAIRES SUGGÉRÉES AU PROJET DE LOI N° 49

Dans la première partie, nous avons abordé trois éléments de préambule qui se reflètent dans tous les principes proposés par le Commissaire au lobbying. La cohérence avec les autres régimes de transparence et d'intégrité mis en place par les institutions publiques est l'un de ces éléments.

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying a pour objet de rendre transparentes et d'assurer le sain exercice des activités de lobbying, en prévoyant notamment le rôle, les devoirs et les responsabilités des différents acteurs visés que sont le Commissaire au lobbying, les lobbyistes et les titulaires de charges publiques. Cette Loi se veut d'emblée le véhicule législatif tout désigné pour prévoir des règles uniformes applicables aux communications d'influence qui sont effectuées auprès des titulaires de charges publiques municipaux.

La nécessaire cohérence invoquée dans l'Énoncé de principes implique que certains éléments que nous croyons essentiels en matière municipale soient incorporés dans la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying par le biais du Projet de loi n° 49.

Les recommandations qui suivent sont à cet effet.

3.1 LES ACTIVITÉS DE LOBBYISME EN COURS DE MANDAT

LES ACTIVITÉS DE LOBBYISME EFFECTUÉES PAR UN TITULAIRE D'UNE CHARGE PUBLIQUE

Il est légitime pour un élu exerçant sa charge publique à temps partiel de vouloir poursuivre une activité professionnelle qui peut l'amener à faire des activités de lobbying. Toutefois, celles-ci ne doivent pas entrer en conflit avec l'exercice de sa charge publique.

Le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (RLRQ, chapitre C-23.1) prévoit une interdiction spécifique pour les députés :

« **14.** Un député ne peut exercer des activités de lobbying au sens de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying (chapitre T-11.011).

Toutefois, le présent article n'interdit pas les activités qu'exerce normalement un député dans le cadre de ses attributions.

Dans la détermination de la question de savoir si un député a exercé des activités de lobbying, le commissaire à l'éthique et à la déontologie doit consulter le commissaire au lobbying. »

Si une telle interdiction totale est légitime pour les élus de niveau parlementaire, elle pourrait être jugée excessive pour les élus au niveau municipal. Néanmoins, en se basant sur le principe 15 cité dans la Partie 1, le Commissaire croit qu'il faut une seule et même règle s'appliquant à l'ensemble des élus.

Recommandation 6

Le Commissaire au lobbying recommande d'inclure une disposition au Projet de loi n° 49 pour modifier la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying (RLRQ, c. T-11.011) par l'inclusion de l'article suivant :

« 32.1. Un maire ou un conseiller municipal ne peut, en dehors du cadre de ses attributions comme titulaire d'une charge publique, agir à titre de lobbyiste-conseil, lobbyiste d'entreprise ou lobbyiste d'organisation auprès de titulaires de charges publiques de cette municipalité ou de la municipalité régionale de comté dont fait partie la municipalité ou auprès de toute institution parlementaire, gouvernementale ou municipale avec laquelle il a des rapports officiels, directs ou importants dans le cadre de ses attributions . »

UN POUVOIR DE DISPENSE

Le contexte municipal est particulier en ce qu'un certain nombre de titulaires de charges publiques municipales n'y exercent leurs fonctions qu'à temps partiel. Des règles applicables pendant et après un mandat peuvent avoir un impact beaucoup plus important sur ces personnes.

Le Commissaire au lobbying devrait avoir l'opportunité, sur demande et aux conditions qu'il détermine, d'exempter partiellement ou totalement un titulaire d'une charge publique de niveau municipal (une personne visée par le paragraphe 5° de l'article 4 de la Loi sur le lobbying) d'une de ces interdictions, s'il estime que le fait d'accorder cette exemption n'est pas incompatible avec le sain exercice des activités de lobbying et n'est pas contraire à l'esprit de la Loi.

Recommandation 7

Le Commissaire au lobbying recommande d'inclure à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying une disposition lui permettant, sur demande et aux conditions qu'il détermine, d'exempter partiellement ou totalement un titulaire d'une charge publique de niveau municipal d'une règle d'après-mandat prévue à la section I du Chapitre III (Actes interdits) ou d'une interdiction qui serait ajoutée à la Loi en vertu de la présente section du mémoire, s'il estime que le fait d'accorder cette exemption n'est pas incompatible avec le sain exercice des activités de lobbying et n'est pas contraire à l'esprit de la Loi.

3.2 LA DÉSIGNATION D'UN RÉPONDANT EN MATIÈRE DE LOBBYISME

Le principe 14 abordé dans la Partie 1 propose que toute institution publique désigne un répondant pour l'application de la Loi sur le lobbying. Ce principe s'appuie sur la reconnaissance de la responsabilité qui repose sur les institutions publiques en ce qui a trait au respect de la Loi et sur la cohérence des régimes de transparence et d'intégrité mis en place par les institutions publiques, deux éléments de préambule de l'énoncé de principe qui ont été abordés dans la Partie 1.

Le répondant institutionnel aurait pour responsabilité minimale de veiller à ce que les activités de lobbying exercées auprès de son institution publique soient conformes aux règles, qu'elles soient connues et fassent l'objet d'un suivi auprès des instances supérieures de l'institution. Conséquemment, le Commissaire pourrait compter sur un interlocuteur dûment formé et informé au sein de l'institution publique, ce qui favoriserait une meilleure gouvernance et un meilleur respect du régime d'encadrement et de son objectif : une plus grande transparence des activités de lobbying.

Recommandation 8

Le Commissaire au lobbyisme recommande d'inclure à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme que :

- le principal dirigeant de chaque institution municipale (visées par le paragraphe 5° de l'article 4 de la Loi) soit répondant pour l'application de la Loi;
- le principal dirigeant puisse désigner comme responsable un membre de son personnel de direction et lui déléguer, par écrit, tout ou partie de ses fonctions;
- malgré ce qui est indiqué plus haut, dans le cas d'une institution municipale visée par l'article 107.1 de la Loi sur les cités et villes, le vérificateur général de la municipalité est répondant pour l'application de la Loi;
- lors d'un changement de plus haut dirigeant ou de vérificateur général ou en cas de délégation, le plus haut dirigeant ou le vérificateur général doit transmettre un avis au Commissaire au lobbyisme contenant le nom de l'institution municipale ainsi que le nom, le titre, l'adresse, l'adresse courriel et le numéro de téléphone du répondant;
- le répondant soit notamment chargé de veiller à l'atteinte des objectifs de la Loi et à son respect au sein de l'institution.

Le Commissaire recommande également de prévoir une mesure qui fait qu'à l'entrée en vigueur de cet article, le principal dirigeant ou le vérificateur général doit acheminer au Commissaire un avis contenant les informations citées précédemment.

3.3 LA POSSIBILITÉ D'ÉMETTRE DES RECOMMANDATIONS

Le principe 29 abordé dans la Partie 1 énonce qu'il est nécessaire pour le Commissaire d'avoir la capacité d'émettre des recommandations à une institution publique, afin d'assurer le respect de la Loi, des principes éthiques et des obligations déontologiques prévus par celle-ci. Ce principe doit encore une fois être analysé dans l'esprit des préambules de l'Énoncé quant à la responsabilité partagée des parties prenantes aux activités de lobbyisme et quant à la cohérence des autres régimes de transparence et d'intégrité mis en place par les institutions publiques.

Tel que dit précédemment, il s'agit d'une mesure visant à favoriser le respect du régime d'encadrement.

Recommandation 9

Le Commissaire au lobbyisme recommande d'inclure à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme que :

- le Commissaire puisse émettre des recommandations écrites à une institution municipale visées par le paragraphe 5° de l'article 4 de la Loi afin d'assurer le respect de la Loi, des principes éthiques et des obligations déontologiques prévus par celle-ci;
- le Commissaire publie ses recommandations, après avoir donné l'opportunité à l'institution municipale d'émettre des commentaires;
- le répondant en matière de lobbyisme assure un suivi des recommandations auprès du Commissaire dans un délai déterminé.

Partie 4

CONCLUSION

Le Commissaire au lobbyisme croit que le Projet de loi n° 49 est un forum approprié pour prendre en considération les enjeux posés par les communications d'influences exercées auprès des institutions municipales.

L'Énoncé de principes en matière d'encadrement du lobbyisme du Commissaire fondé sur les meilleures pratiques nationales et internationales sur le sujet rappelle que l'encadrement des communications d'influence nécessite :

- une responsabilité partagée des parties prenantes aux activités de lobbyisme d'assurer la transparence des activités au bénéfice du public;
- une divulgation des informations pertinentes afin que tous soient adéquatement informés en temps opportun.
- une cohérence du régime d'encadrement du lobbyisme avec les autres régimes de transparence et d'intégrité mis en place par les institutions publiques, dans un esprit de simplicité, de clarté, de pertinence et d'efficacité;

le tout en tenant compte de la nécessité d'avoir un régime adapté au contexte municipal.

Le Commissaire est disposé à présenter les recommandations du présent mémoire en commission parlementaire, selon le mode de communication que celle-ci pourrait juger approprié.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Le Commissaire au lobbyisme recommande de modifier le Projet de loi n° 49 pour :

1. prévoir à la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale que le Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux énonce des règles qui doivent notamment avoir pour objectif de prévenir les situations qui iraient à l'encontre du principe de transparence des activités de lobbyisme de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.
2. prévoir à la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale que les règles prévues au code d'éthique et de déontologie des élus municipaux doivent notamment interdire à tout membre d'un conseil de la municipalité, dans les 12 premiers mois de son mandat, d'agir relativement à un dossier, une procédure, une négociation ou une autre opération particulière à laquelle il a participé en tant que lobbyiste au sens de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme avant d'être élu.
3. prévoir qu'un volet sur les activités de lobbyisme soit inclus dans la formation qui sera dispensée en matière d'éthique et qu'une telle formation soit aussi disponible à tous les employés municipaux.
4. prévoir que la Commission municipale puisse conclure une entente avec le Commissaire au lobbyisme, afin de tenir une enquête conjointe, chacun en application des dispositions législatives qu'il applique.

5. prévoir que si, dans le cours d'une enquête, la Commission municipale constate une potentielle contravention à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme ou au Code de déontologie des lobbyistes, elle transmette l'information recueillie relativement à cette potentielle contravention au Commissaire au lobbyisme.

Le Commissaire au lobbyisme recommande de modifier le Projet de loi n° 49 pour inclure à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme :

6. l'article suivant :

« 32.1. Un maire ou un conseiller municipal ne peut, en dehors du cadre de ses attributions comme titulaire d'une charge publique, agir à titre de lobbyiste-conseil, lobbyiste d'entreprise ou lobbyiste d'organisation auprès de titulaires de charges publiques de cette municipalité ou de la municipalité régionale de comté dont fait partie la municipalité ou auprès de toute institution parlementaire, gouvernementale ou municipale avec laquelle il a des rapports officiels, directs ou importants dans le cadre de ses attributions .»

7. une disposition lui permettant, sur demande et aux conditions qu'il détermine, d'exempter partiellement ou totalement un titulaire d'une charge publique de niveau municipal d'une règle d'après-mandat prévue à la section I du Chapitre III (Actes interdits) ou d'une interdiction qui serait ajoutée à la Loi en vertu de la présente section du mémoire, s'il estime que le fait d'accorder cette exemption n'est pas incompatible avec le sain exercice des activités de lobbyisme et n'est pas contraire à l'esprit de la Loi.

8. un article prévoyant que :

- le principal dirigeant de chaque institution municipale (visées par le paragraphe 5° de l'article 4 de la Loi) soit répondant pour l'application de la Loi;
- le principal dirigeant puisse désigner comme responsable un membre de son personnel de direction et lui déléguer, par écrit, tout ou partie de ses fonctions;
- malgré ce qui est indiqué plus haut, dans le cas d'une institution municipale visée par l'article 107.1 de la Loi sur les cités et villes, le vérificateur général de la municipalité est répondant pour l'application de la Loi;
- lors d'un changement de plus haut dirigeant ou de vérificateur général ou en cas de délégation, le plus haut dirigeant ou le vérificateur général doit transmettre un avis au Commissaire au lobbyisme contenant le nom de l'institution municipale ainsi que le nom, le titre, l'adresse, l'adresse courriel et le numéro de téléphone du répondant;
- le répondant soit notamment chargé de veiller à l'atteinte des objectifs de la Loi et à son respect au sein de l'institution.

Lors de l'entrée en vigueur de cet article, le principal dirigeant ou le vérificateur général doit acheminer au Commissaire un avis contenant les informations citées précédemment.

9. un article prévoyant que :

- le Commissaire puisse émettre des recommandations écrites à une institution municipale visées par le paragraphe 5° de l'article 4 de la Loi afin d'assurer le respect de la Loi, des principes éthiques et des obligations déontologiques prévus par celle-ci;
- le Commissaire publie ses recommandations, après avoir donné l'opportunité à l'institution municipale d'émettre des commentaires;
- le répondant en matière de lobbyisme assure un suivi des recommandations auprès du Commissaire dans un délai déterminé.