

ALLOCUTION

DE

M. ANDRÉ C. CÔTÉ
COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC



À L'OCCASION DE LA JOURNÉE DE FORMATION DE
L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE D'URBANISME

LE LOBBYISME EN MILIEU MUNICIPAL

26 MAI 2007

CENTRE CULTUREL BÉATRICE-LAPALME
BELŒIL

LA VERSION LUE PRÉVAUT

Je tiens d'abord à remercier MM. Noël Pelletier et Denis Laplante de même que les organisateurs de la journée de formation d'avoir mis au programme des ateliers, une séance sur le thème du lobbyisme dans le milieu municipal. C'est avec grand plaisir que je viens aujourd'hui partager avec vous mes réflexions sur l'encadrement des activités de lobbyisme dans l'environnement municipal et sur ses effets sur les professionnels de l'urbanisme, les titulaires de charges publiques et les citoyens.

Comme vous le savez probablement, les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques œuvrant au sein des municipalités et de leurs organismes sont visées, sans exception, par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Ainsi, depuis mon entrée en fonction le 5 août 2002, j'ai visité plus d'une quarantaine de municipalités de même que quelques municipalités régionales de comté (MRC). J'ai transmis un grand nombre de documents d'information à l'attention des titulaires de charges publiques municipales pour les informer du nouvel environnement juridique auquel sont assujettis les lobbyistes lorsqu'ils entrent en communication avec eux dans le but de les influencer.

Cette tournée des municipalités et le travail des membres de mon équipe auprès des titulaires de charges publiques m'ont permis de faire un certain nombre de constats sur l'exercice du lobbyisme dans l'environnement municipal. Il est notamment intéressant de relever que dans certaines

municipalités, on nie le phénomène, « Ça n'existe pas chez nous! », nous a-t-on déjà répondu. Pensez seulement aux communications en vue d'influencer les décisions sur le changement d'un règlement de zonage... et vous avez rapidement la réponse. Dans d'autres municipalités, on note l'inconfort des titulaires de charges publiques vis-à-vis des lobbyistes lorsque les activités d'influence ont cours. Cet inconfort peut survenir par exemple à la suite de fortes pressions de lobbyistes. Je perçois enfin que les titulaires de charges publiques municipales ont une grande préoccupation à définir un cadre de référence en matière d'éthique municipale. Certains d'entre vous ressentent le besoin de clarifier les règles éthiques pour les élus et les fonctionnaires lorsque les activités d'influence ont cours. Cette préoccupation m'apparaît des plus prometteuses pour l'avenir. À ce propos, j'invite d'ailleurs les titulaires de charges publiques à ne pas hésiter à communiquer avec nous pour obtenir toute l'information susceptible de les aider dans leur démarche.

Profitant de la tribune qui m'est aujourd'hui offerte, je souhaite vous présenter brièvement la législation québécoise en matière de lobbyisme. Vous aurez ainsi une bonne idée des activités qui sont visées par la Loi et des comportements que les titulaires de charges publiques sont en droit d'exiger lorsque les activités d'influence s'exercent auprès d'eux. J'espère qu'au terme de ma présentation, j'aurai réussi à démystifier un tant soit peu le lobbyisme, à réduire l'inconfort que certains d'entre vous peuvent ressentir vis-à-vis de cette activité professionnelle dont la légitimité a été reconnue au premier article de la Loi.

J'espère aussi mettre les titulaires de charges publiques municipales sur une piste quant à la gestion des communications d'influence au sein de leur municipalité.

Avant de vous présenter les faits saillants de la Loi, je souhaite vous donner quelques exemples concrets d'activités de lobbyisme exercées dans une municipalité.

Ainsi, les professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire peuvent faire des activités de lobbyisme. En voici deux exemples : un promoteur immobilier projette un développement commercial dans un nouveau quartier. Il retient les services d'un urbaniste-conseil pour obtenir un changement au règlement de zonage et pour élaborer le plan de lotissement. L'urbaniste-conseil fait ainsi les démarches usuelles auprès de la municipalité pour obtenir un changement au règlement de zonage. Il rencontre en outre la personne responsable du traitement de son dossier afin de lui exposer plus amplement le projet du promoteur et de le convaincre du bien-fondé de sa demande. L'urbaniste-conseil présente aussi un argumentaire pour faire en sorte que le découpage des lots soit adéquat pour le développement commercial envisagé.

Dans cet exemple, il est important de savoir que les démarches engagées par l'urbaniste-conseil auprès de la municipalité tombent sous la coupe de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Autre exemple : un entrepreneur désire construire des condos de six étages sur des terrains longeant le fleuve. Le programme particulier d'urbanisme de la municipalité prévoit toutefois que des immeubles d'un maximum de deux étages peuvent être érigés sur les terrains convoités par l'entrepreneur. Voyant la viabilité de son projet compromise, l'entrepreneur mandate un urbaniste-conseil pour faire des démarches auprès de la municipalité afin qu'une modification soit apportée au programme particulier d'urbanisme.

Encore une fois, ce type de démarche ayant pour objectif d'influencer une prise de décision relativement à la modification d'un programme est régi par la Loi. Cette dernière qualifie ces interventions d'activités de lobbyisme et encadre leur exercice.

Ces exemples, bien que généraux, rappellent des situations que vous avez déjà sûrement vécues, soit à titre de lobbyiste, soit à titre de titulaire d'une charge publique. Les objets pour lesquels des activités de lobbyisme s'exercent sont multiples et les processus d'influence diversifiés. Pour s'y retrouver, il est utile de se référer à l'article 2 de la Loi qui statue clairement ce qu'est une activité de lobbyisme, et à l'article 5 qui énonce les activités non visées.

Afin de vous aider à reconnaître ce qui constitue une activité de lobbyisme, passons en revue quelques définitions utiles que l'on retrouve dans la Loi.

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

1. Quelques définitions

1.1 Les lobbyistes

La Loi définit trois catégories de lobbyistes. La personne qui exerce des activités de lobbyisme pour le compte d'autrui moyennant contrepartie est considérée comme un lobbyiste-conseil. La personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une entreprise à but lucratif est un lobbyiste d'entreprise. Enfin, la personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une organisation à but non lucratif est un lobbyiste d'organisation. Les lobbyistes, fussent-ils juristes, urbanistes, promoteurs immobiliers, gens d'affaires, syndicalistes ou représentants patronaux, peuvent apporter un éclairage et une expertise utiles, voire nécessaires, à la prise de décisions d'intérêt public dans des dossiers de plus en plus complexes. On dit souvent qu'il y a beaucoup de lobbyistes qui s'ignorent au Québec. Pourquoi en est-il ainsi? Parce que l'appellation « lobbyiste » ne désigne pas les seules personnes qui se définissent comme tel, mais désigne toute personne qui exerce au sens de la

Loi une activité de lobbyisme. Nous allons voir maintenant, à la lumière de la définition d'une activité de lobbyisme, que la Loi concerne beaucoup de gens.

1.2 Les activités de lobbyisme

En vertu de la Loi, constitue une activité de lobbyisme toute communication orale ou écrite avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou pouvant raisonnablement être considérée, par la personne qui l'initie, comme étant susceptible d'influencer la prise de décisions relativement à :

- l'élaboration, la présentation, la modification ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action;
- l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation;
- l'attribution d'un contrat, autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire;
- la nomination d'un administrateur public.

Il est important de souligner que la loi québécoise est ambitieuse quant à son champ d'application. Elle couvre, comme vous êtes à même de le constater, un large éventail de décisions dans les domaines politique et administratif.

En effet, les décisions visées par l'application de la Loi ne sont pas simplement celles relatives à une proposition législative ou réglementaire. Ce sont également les décisions relatives, entre autres, à l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat, d'un contrat, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire.

Qui plus est, les institutions visées par l'application de la Loi ne sont pas seulement les institutions parlementaires comme l'Assemblée nationale. Ce sont aussi les institutions gouvernementales, soit les ministères et plus de 200 organismes et entreprises du gouvernement, ainsi que les institutions municipales et les organismes qui en dépendent. Certaines activités sont cependant exclues de l'application de la Loi. C'est le cas, notamment,

- des représentations faites dans le cadre de procédures judiciaires ou juridictionnelles ou préalablement à de telles procédures;
- des représentations faites dans le cadre d'une commission parlementaire de l'Assemblée nationale;
- des représentations faites en réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique;
- des communications ayant pour seul objet de s'enquérir de la nature et de la portée des droits et obligations d'un client;
- des représentations faites dans le seul but de faire connaître l'existence et les caractéristiques d'un service auprès d'un titulaire d'une charge publique en dehors de tout processus d'attribution de contrat;
- des représentations faites, dans le cadre de leurs attributions, par les titulaires de charges publiques.

1.3 Les titulaires de charges publiques

Les titulaires de charges publiques sont les personnes à qui s'adressent les lobbyistes en vue d'influencer des prises de décisions. Dans le monde municipal, les titulaires de charges publiques visés par la Loi sont notamment les maires, les conseillers municipaux ou d'arrondissements, les préfets, les présidents et autres membres du conseil d'une communauté métropolitaine, de même que le personnel de cabinet de tous ces titulaires de charges publiques. Il peut également s'agir des membres du personnel des municipalités, des communautés métropolitaines, d'une municipalité régionale de comté, etc. À

cet égard, les membres de l'Association québécoise d'urbanisme qui, dans le cadre de leur fonction, sont appelés à donner leur avis ou à participer d'une quelconque manière au processus décisionnel des autorités municipales en matière de réglementation, d'attribution de permis, de licence, d'autorisation ou en matière d'attribution de contrat, peuvent constituer des interlocuteurs de choix pour les lobbyistes cherchant à influencer les prises de décisions des autorités municipales.

1.4 La transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme poursuit deux objectifs : rendre transparentes les activités de lobbyisme et en garantir le sain exercice.

La transparence des activités de lobbyisme est assurée par le registre des lobbyistes. Les lobbyistes qui exercent des activités d'influence ont l'obligation d'y déclarer les intérêts qu'ils représentent, l'objet de leurs activités ainsi que les instances parlementaires, gouvernementales ou municipales auprès de qui ils interviennent. Ce registre est public et peut être consulté en tout temps sur le Web à l'adresse www.lobby.gouv.qc.ca. C'est le ministère de la Justice qui en assure la tenue.

Les règles régissant le sain exercice des activités de lobbyisme sont définies principalement dans le Code de déontologie des lobbyistes. En vigueur depuis

2004, ce code édicte les règles de conduite devant prévaloir à l'occasion de toute communication d'influence visée par la Loi et qui sont fondées sur des valeurs d'honnêteté, d'intégrité et de professionnalisme. Je préciserai quelques normes édictées dans le Code un peu plus tard dans ma présentation.

2. Les effets de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes dans les processus de prise de décisions d'intérêt public

2.1 La transparence

Le devoir de transparence imposé par la Loi aux lobbyistes est aussi engageant pour les administrateurs publics que pour les lobbyistes. Je n'hésite pas à l'affirmer même si, dans le texte de la Loi, le législateur n'a pas exprimé d'obligations explicites aux titulaires de charges publiques au regard de cette transparence. Cela est normal compte tenu du fait que la Loi encadre les activités des lobbyistes et non celles des titulaires de charges publiques.

Toutefois, les titulaires de charges publiques ne peuvent certes pas ignorer dans le cadre de leurs fonctions cette dimension nouvelle du droit à la transparence reconnu au citoyen quant aux activités d'influence dont ils sont l'objet.

En raison de leur statut de fiduciaires et de gardiens des processus de décisions qui doivent être prises dans l'intérêt public, et en raison de leur responsabilité envers le citoyen, ils doivent prendre fait et cause pour les objectifs de transparence poursuivis par le législateur.

En effet, la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes visent à garantir l'intégrité du processus de prise de décisions d'intérêt public dont les titulaires de charges publiques ont la responsabilité et pour lequel ils sont obligés de rendre des comptes au citoyen.

La Loi reflète la très grande volonté des pouvoirs publics à renforcer le lien de confiance que les citoyens portent dans leurs institutions. Les attentes des citoyens se font de plus en plus pressantes et explicites quant à la transparence et à l'intégrité des processus décisionnels d'intérêt public.

Il existe un lien direct entre la confiance dans nos institutions publiques et les attentes exprimées par les citoyens relativement aux normes de comportement attendues des personnes œuvrant au sein de ces institutions. Le manque de confiance des citoyens dans les institutions publiques s'accompagne d'un fort sentiment d'impuissance devant les processus décisionnels desquels ils se sentent exclus. Qui n'a pas entendu des citoyens déplorer le fait d'avoir été placés devant des faits accomplis? Ainsi, comme la confiance dans les institutions diminue, les citoyens s'attendent à ce que soient rehaussées les normes de comportement applicables aux décideurs publics. Ils s'attendent à ce que soient édictées clairement les valeurs devant guider les titulaires de charges publiques dans l'exercice de leurs fonctions.

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme s'intéresse à l'une des causes de ce problème de confiance dans les pouvoirs publics, c'est-à-dire la perception que des influences discrètes, pour ne pas dire occultes, agissent parfois de façon déterminante pour orienter, dans le sens d'intérêts particuliers, des décisions qui devraient pourtant être prises dans l'intérêt de la population.

Reconnaissant d'emblée la légitimité du lobbyisme comme moyen d'accès aux institutions dans une société libre et démocratique de plus en plus complexe, le législateur a donc affirmé, du même souffle, le caractère fondamental des impératifs de transparence dans la conduite de ces activités de représentation. En faisant cela, il a constaté également la nécessité de fixer certaines règles déontologiques pour encadrer cette pratique.

La transparence recherchée par la Loi est donc de nature à contrer le sentiment d'impuissance de nombreuses fois exprimé par les citoyens à l'endroit des institutions publiques.

Mais, il y a plus. Le principe d'égalité est aussi en cause. Comme titulaires de charges publiques vous avez une obligation d'équité, c'est-à-dire l'obligation d'assurer un traitement équitable des citoyens qui veulent ou qui peuvent apporter une contribution aux décisions qui sont d'intérêt pour eux. La Loi vient donc favoriser la capacité d'intervention, en temps utile, pour ceux qui ont des

choses à dire en regard des décisions qui sont sous considération. En faisant cela, cette loi réaffirme et consolide votre position d'interprètes de l'intérêt public et d'arbitres entre les divers intérêts en cause.

L'objectif de transparence concerne donc tout autant les titulaires de charges publiques que les lobbyistes : les déclarations faites au registre, par les lobbyistes qui interviennent dans l'environnement municipal, rendent public et accessible aux citoyens l'objet de leurs échanges avec les détenteurs de charges publiques. Le citoyen peut donc s'informer, en consultant le registre des lobbyistes.

La transparence concerne également les titulaires de charges publiques dans la mesure où le commissaire au lobbyisme peut, dans l'exercice de son pouvoir d'inspection et d'enquête, leur demander des informations utiles à la conduite de son mandat de surveillance et de contrôle. Ce pourrait être le cas, par exemple, si un lobbyiste intervient auprès d'un maire, d'un directeur municipal ou d'un conseiller municipal, sans être inscrit au registre dans les délais prévus.

Autre application du principe de transparence, il est possible que la consultation du registre amène certaines personnes, notamment des journalistes, à faire des demandes d'accès à l'information concernant des

dossiers qui ont fait l'objet d'activités de lobbying auprès de détenteurs de charges publiques.

Afin de prendre la mesure du phénomène du lobbying dans leur municipalité, j'invite les titulaires de charges publiques à faire l'inventaire des décisions politiques ou administratives pouvant faire l'objet d'activités de lobbying. Je les incite par ailleurs à sensibiliser leur personnel aux nouvelles règles encadrant les activités de lobbying de façon à en faciliter la gestion. La consultation régulière du registre des lobbyistes facilite d'autre part la tâche puisqu'elle permet de savoir ce qui s'y trouve et de déterminer ce qui devrait s'y trouver.

2.2 Le Code de déontologie des lobbyistes

Pour encadrer la pratique du lobbying, le législateur a prévu la mise en place d'un code de déontologie. Ce code a d'abord pour objectif de guider les personnes qui font des activités de lobbying auprès des administrateurs publics. C'est aussi la codification de devoirs et d'obligations qui doivent être respectés sous peine de sanction.

Il s'agit d'une des pièces maîtresses d'une loi portant notamment, comme le dit son titre, sur l'éthique en matière de lobbying.

Dans le Code de déontologie des lobbyistes, la première des valeurs préconisées est le respect des institutions. Ainsi, un article prévoit que le lobbyiste doit exercer ses activités dans le respect des institutions et des titulaires de charges publiques qui y œuvrent.

On ne parle donc pas ici de simples relations interpersonnelles entre deux interlocuteurs, mais bien de relations entre un représentant d'intérêts particuliers et un fiduciaire de l'intérêt public. Ce constat est important et il fonde plusieurs des autres dispositions du Code.

Le Code de déontologie des lobbyistes précise les valeurs d'honnêteté et d'intégrité qui doivent caractériser les rapports que les lobbyistes entretiennent avec les titulaires de charges publiques.

On peut affirmer que le lobbyisme est non seulement l'exercice d'un droit d'accès aux institutions, mais également une contribution utile, sinon nécessaire à la prise de décisions éclairée par les titulaires de charges publiques. Il en résulte par ailleurs une responsabilité particulière pour les lobbyistes quant à la qualité et à l'intégrité de l'information qui est communiquée aux titulaires de charges publiques.

Le Code de déontologie des lobbyistes précise que le lobbyiste qui prend contact avec un titulaire d'une charge publique doit se présenter, donner

l'identité de son client et préciser le mandat que ce dernier lui a confié. Cette règle vise à éviter des situations où, sous le couvert de relations personnelles, une personne agirait comme lobbyiste sans révéler son mandat.

Certaines autres dispositions du Code de déontologie sont liées à des préoccupations de professionnalisme dans la pratique de cette activité. Il en est ainsi de dispositions visant à prévenir des situations potentielles de conflit d'intérêts.

Il y a donc maintenant des règles du jeu là où il n'y en avait pas. Ces règles sont autant de références qui peuvent être extrêmement utiles aux titulaires de charges publiques. Les lobbyistes qui entrent en contact avec eux sont obligés de respecter ces règles, et les titulaires de charges publiques sont en droit de s'attendre à ce qu'ils se comportent en conséquence.

Les détenteurs de charges publiques ont maintenant un point d'appui légal pour procéder à des rappels à l'ordre. Le non-respect de la Loi ou du Code peut être porté à l'attention du commissaire qui peut intervenir dans l'exercice de son mandat de surveillance et de contrôle.

En tant que commissaire au lobbyisme du Québec, je suis une personne indépendante du gouvernement désignée par l'Assemblée nationale. Je suis doté de pouvoirs d'inspection et d'enquête et je peux faire rapport au Directeur

des poursuites criminelles et pénales lorsque des lobbyistes contreviennent aux dispositions de la Loi ou du Code.

2.3 Contribuer au régime de transparence et d'éthique en matière de lobbyisme

Certains d'entre vous seront peut-être intéressés de savoir que de plus en plus de gestionnaires travaillant dans les ministères et organismes du gouvernement invitent les lobbyistes à s'inscrire au registre, s'ils ne l'ont pas déjà fait, ou à respecter les dispositions de la Loi et du Code. Tel n'est pas le cas dans l'environnement municipal. J'invite les détenteurs de charges publiques municipales à prendre fait et cause pour la Loi et le Code et à souscrire à leur application dans leur milieu. Je peux vous assurer que vous en serez les premiers bénéficiaires.

3. Une loi fondamentale pour le citoyen

Au cours des vingt-cinq dernières années, le Québec s'est doté de lois fondamentales dont l'objectif ultime est d'améliorer la qualité de la vie démocratique. Il a en quelque sorte innové en la matière en adoptant d'abord deux lois : la Loi sur le financement des partis politiques et la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme est de la même nature que ces deux lois. Toutes ces lois visent la transparence et l'amélioration de la confiance du citoyen dans les institutions démocratiques.

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme est donc de cette catégorie des lois fondamentales venant renforcer le droit à l'information garanti par la Charte des droits et libertés de la personne. La Loi vient consacrer le principe que le citoyen a le droit de savoir qui cherche à influencer les décisions d'intérêt public.

C'est là, à mon avis, la reconnaissance du fait que la démocratie ne peut se réaliser que si le citoyen se trouve informé de l'état de la chose publique et que si celui-ci est conscient de la pleine mesure des choix devant lesquels les institutions publiques telles les municipalités se trouvent placées.

4. Conclusion

Lorsque l'Assemblée nationale a adopté la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, la société québécoise s'est fixé des objectifs ambitieux de transparence et d'encadrement déontologique concernant un aspect de la réalité du fonctionnement de nos institutions politiques et administratives difficile à cerner.

Le programme proposé par cette loi préconise un changement radical dans les façons de faire de nombreux individus ou corps constitués qui interagissent avec les pouvoirs publics. Comme pour tout changement de cette nature, il

faudra y mettre beaucoup de patience et de conviction, et sans doute réaffirmer périodiquement notre volonté d'y parvenir.

En faisant cela, il faudra toujours se rappeler, et rappeler à tous, que cette loi constitue un élément de réponse aux attentes pressantes et réitérées des citoyens. Jamais les préoccupations d'ordre éthique n'ont été aussi présentes. Dans ce contexte, on parle de plus en plus de véritable crise de confiance dans les institutions publiques et les personnes qui en sont les fiduciaires.

Pourtant, jamais les citoyens n'ont recherché une meilleure emprise sur leurs institutions administratives et politiques, dans certains cas avec beaucoup d'ardeur et d'insistance. Je pense entre autres aux dossiers de Rabaska, du Mont-Orford ou du zoo de Québec. Il y a là certes une réaction très saine eu égard à la qualité de notre vie démocratique. C'est pour nous tous un puissant facteur de motivation que de réaffirmer certaines valeurs fondamentales et de préciser et d'implanter un cadre éthique s'appliquant aux relations avec nos institutions.

La contribution de la Loi et du Code à l'amélioration de la qualité de la vie démocratique dépend avant tout de l'adhésion des membres de la collectivité, c'est-à-dire des décideurs publics, des lobbyistes tout comme des citoyens, aux objectifs de transparence qu'elle préconise. Cela relève de la responsabilité sociale de chacun.

En terminant, je vous invite à communiquer avec moi ou avec les membres de mon équipe pour toute information additionnelle.

Je vous remercie de votre attention.

DANS LE PRÉSENT TEXTE, LE GÉNÉRIQUE MASCULIN EST UTILISÉ SANS AUCUNE DISCRIMINATION ET UNIQUEMENT DANS LE BUT D'ALLÉGER LE TEXTE.