



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

CFP - 018M
C.P. - Étude du Rapport sur la
mise en oeuvre de la Loi sur la
transparence et l'éthique en
matière de lobbyisme et du Code
de déontologie des lobbyistes

MÉMOIRE

Présenté à la Commission des finances publiques à l'occasion
de la révision de la *Loi sur la transparence et l'éthique en*
matière de lobbyisme

Le 8 mai 2008

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC.....	3
INTRODUCTION.....	4
1. LA RECOMMANDATION DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DE MIEUX TENIR COMPTE DE LA RÉALITÉ DES MUNICIPALITÉS	6
2. LES INTERDICTIONS PRÉVUES À LA LOI POUR LES ÉLUS MUNICIPAUX QUI ONT QUITTÉ LEURS FONCTIONS	8
3. LES INTERDICTIONS PRÉVUES À LA LOI POUR LE PERSONNEL POLITIQUE ET CERTAINS FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX QUI ONT QUITTÉ LEURS FONCTIONS.....	10
4. L'EXEMPTION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC COMME LOBBYSTE D'ORGANISATION.....	12
CONCLUSION	13

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

À la fois expression de la diversité et de la solidarité municipale et interlocutrice privilégiée auprès de ses partenaires, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) représente, depuis sa fondation en 1919, les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Elle est un regroupement municipal qui favorise l'entraide dans l'ensemble du milieu, d'abord en soutenant la prise en charge de son action au plan régional par ses dix-sept caucus régionaux, mais aussi en permettant à ses membres de travailler sur la base de leurs affinités et d'avoir une voix sur toutes les instances politiques et dirigeantes.

La structure de l'UMQ, par ses caucus d'affinité, est le reflet de la mosaïque municipale québécoise avec ses communautés métropolitaines, ses grandes villes, ses villes d'agglomération, ses municipalités de centralité, ses municipalités locales et ses MRC.

En plus de contribuer, par des représentations pertinentes et constructives auprès du gouvernement, à l'amélioration continue de la gestion municipale, l'UMQ dispense une gamme variée de services conçus expressément pour ses membres, adaptés à leur réalité et à la spécificité de leurs besoins. Elle se veut également un carrefour de la réflexion municipale québécoise et favorise à cette fin la formation des élus municipaux et la diffusion de l'information, notamment par le biais de son site Internet (www.umq.qc.ca), de son bulletin électronique quotidien *Carrefour Municipal*, de ses *Info Express*, de sa revue *URBA*, de ses Assises annuelles et de son salon *Quartier municipal des affaires*. L'UMQ est de plus un agent privilégié de communication entre les gouvernements et les municipalités.

La mission de l'UMQ consiste à contribuer au progrès et à la promotion de municipalités démocratiques, dynamiques et performantes, dédiées au mieux-être des citoyens.

INTRODUCTION

L'Union des municipalités du Québec remercie les membres de la Commission sur les finances publiques de lui permettre de présenter ses commentaires à l'occasion de la révision de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.

Comme l'Union l'avait exprimé à la Commission en mai 2002, lors de l'étude du projet de loi 80, qui a institué la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, le milieu municipal appuie les objectifs qui sont poursuivis par cette loi. La transparence des activités de lobbyisme et leur saine exercice sont essentiels au maintien du lien de confiance entre les institutions et les citoyens et font partie des valeurs de l'UMQ.

Les élus municipaux que l'Union représente sont sensibles à tous les enjeux que suscitent les questions reliées à la transparence et à l'éthique. Ils souhaitent collaborer à la mise en œuvre de mesures qui favorisent la qualité de notre système démocratique.

Toutefois, il est important de souligner que contrairement aux institutions parlementaires gouvernementales, la loi sur le lobbyisme n'est applicable à l'ensemble du monde municipal que depuis juillet 2005. Entre 2002 et 2005, seules les municipalités de 10 000 habitants et plus étaient assujetties à la loi.

C'est dans ce contexte particulier que l'UMQ soumet ses commentaires à l'égard de certaines recommandations du Commissaire au lobbyisme du Québec, formulées spécifiquement à l'égard du monde municipal. Nos propos porteront sur les sujets suivants :

- La recommandation du Commissaire au lobbyisme à l'effet de mieux tenir compte de la réalité des municipalités ;
- Les interdictions prévues à la loi pour les titulaires d'une charge publique qui ont quitté leurs fonctions;

- Les interdictions prévues à la loi pour le personnel politique et certains fonctionnaires qui ont quitté leurs fonctions ;
- L'exemption de l'Union des municipalités du Québec comme lobbyiste d'organisation

1. LA RECOMMANDATION DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DE MIEUX TENIR COMPTE DE LA RÉALITÉ DES MUNICIPALITÉS

La Loi sur le lobbyisme régit les activités de lobbyisme menées auprès des titulaires de charges publiques, dont les élus municipaux.

Ce sont donc quelque 8 000 élus municipaux, répartis dans plus de 1 110 municipalités, qui sont concernés par la Loi.

Jusqu'en mai 2005, la Loi sur le lobbyisme ne s'appliquait qu'aux municipalités de 10 000 habitants et plus, soit seulement à une centaine de municipalités, regroupant environ 20 % des élus municipaux totaux mais 75 % de la population québécoise.

Ce contexte particulier doit être pris en compte lorsqu'on analyse les données des études réalisées à la demande du Commissaire sur la connaissance que les élus municipaux ont de la Loi sur le lobbyisme¹. Ces études, qui concluent notamment qu'il y a une méconnaissance de la loi de la part du milieu municipal, doivent être relativisées par différents facteurs.

D'une part, elles ne font pas la distinction entre les moyennes et les grandes municipalités, qui sont assujetties à la loi depuis 2002 et les plus petites municipalités qui ne le sont que depuis 2005. Or, il ne s'avère pas inquiétant outre mesure que ces dernières ne soient pas encore familières avec la loi en tenant compte que les études aient été réalisées en 2007, soit à peine deux ans après leur assujettissement à la loi.

La Loi sur le lobbyisme est encore considérée comme une nouvelle loi pour bien des intervenants, tant par les lobbyistes que les titulaires de charges publiques de tous les paliers de gouvernement. Elle présente un encadrement complexe, et tous les rouages de la Loi ne sont pas encore bien assimilés, même au sein des institutions parlementaires

¹ Le commissaire au lobbyisme a commandé un sondage réalisé par Steve Jacob et Jean-François Bélanger et une étude par les professeurs Serge Belley, Jean-Patrice et Gérard Divay auprès des élus et des fonctionnaires municipaux.

gouvernementales. Il est donc normal de laisser au monde municipal un peu plus de temps avant de prétendre que les élus municipaux comprendraient moins bien la loi que les autres titulaires de charges publiques.

D'autre part, nonobstant les considérations reliées à la période distincte d'entrée en vigueur de la loi pour les deux catégories de municipalités, les études ne font pas la distinction entre la réalité des moyennes et grandes municipalités et celle des petites municipalités. Dans les petites municipalités, il peut y avoir effectivement une moins grande connaissance ou préoccupation à l'égard de cette loi, puisque le lobbyisme y est sans doute moins fréquent. Mais dans les moyennes et grandes municipalités, les élus et les fonctionnaires municipaux sont interpellés régulièrement par des lobbyistes et ils en maîtrisent beaucoup mieux les notions.

L'UMQ est favorable aux mesures que le commissaire au lobbyisme propose afin de sensibiliser les élus à l'existence de la Loi, soit l'organisation de colloques, d'ateliers ou de tournées d'information après chaque élection. A cet égard, dans la formation que l'Union offre aux nouveaux élus municipaux, un chapitre est consacré à la loi sur le lobbyisme depuis 2003.

Toutefois, à ce stade-ci, l'Union ne croit pas qu'il y a lieu de mettre en place des mesures particulières pour contraindre davantage les décideurs municipaux à être parties prenantes du processus. L'Union est d'avis qu'il faut avant tout privilégier l'organisation de séances de formation. Aussi, nous offrons au commissaire au lobbyisme la pleine collaboration de l'Union pour élargir et intensifier la formation qui est déjà donnée.

Pour la grande partie du monde municipal, la loi n'a que trois ans d'existence. Il serait prématuré de dépenser les fonds publics pour instaurer des mesures particulières. Il faut laisser le temps faire son œuvre, d'autant plus que selon les études réalisées, les élus municipaux ne remettent pas en cause la pertinence de la Loi sur le lobbyisme. Ces derniers sont donc ouverts à être mieux informés et formés sur toutes les dispositions qui encadrent cette loi.

Dans son rapport, le Commissaire au lobbyisme propose également de prévoir un mécanisme qui avise la ville lorsqu'un lobbyiste déclare agir auprès de cette dernière. L'Union est tout à fait favorable à cette recommandation.

2. LES INTERDICTIONS PRÉVUES À LA LOI POUR LES ÉLUS MUNICIPAUX QUI ONT QUITTÉ LEURS FONCTIONS

La loi prévoit pour certains titulaires d'une charge publique municipale qui cessent d'occuper leur poste, des restrictions importantes relativement aux activités de lobbying.

Les titulaires d'une charge publique municipale visés par les restrictions sont les suivants :

- les maires et préfets ;
- les présidents d'arrondissements ;
- les présidents du conseil d'une communauté métropolitaine ;
- les membres du comité exécutif d'une municipalité ;
- les membres du comité exécutif d'une communauté métropolitaine.

Ainsi, deux types de restrictions s'appliquent à ces anciens titulaires pendant les deux années qui suivent leur cessation d'emploi : ils ne pourront exercer des activités de lobbying auprès d'un titulaire d'une charge publique qui exerce ses fonctions :

1) au sein de la même institution parlementaire, gouvernementale ou municipale que celle dans laquelle ils exerçaient leurs fonctions publiques;

ou

2) au sein d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale avec laquelle ils ont eu, au cours de l'année où ils exerçaient une charge publique, des rapports officiels, directs et importants.

L'Union estime que l'interdiction de deux ans, prévue dans la loi actuelle, devrait être ramenée à un an, comme c'est le cas pour le personnel politique et certains fonctionnaires municipaux. Une période de douze mois est une limite amplement suffisante pour rencontrer les objectifs poursuivis par le législateur en matière de règles d'après-mandat. L'obligation de s'inscrire au registre public assure déjà la transparence. Les citoyens sont ainsi en mesure de savoir qui cherche à exercer une influence auprès d'une institution particulière.

De plus, les mesures qui concernent l'après-mandat d'un titulaire d'une charge publique devraient se limiter uniquement à l'institution dans laquelle il a exercé ses fonctions municipales. Pour assurer l'équilibre démocratique, il n'est pas nécessaire de viser aussi large que toutes les institutions parlementaires, gouvernementales ou municipales avec lesquelles les titulaires de charge publique municipale ont eu, au cours de l'année où ils exerçaient une charge publique, des rapports officiels, directs et importants.

D'une part, il ne faut pas oublier que les affaires municipales ne concernent pas un seul ministère. Dans le cadre de leurs fonctions, les élus municipaux sont amenés à transiger avec diverses instances politiques, à plusieurs niveaux et à différents échelons. Dans la gestion de leur municipalité, ils doivent traiter tout à la fois de transports, d'habitation, de relations de travail, d'agriculture, d'environnement, de fiscalité, de justice, d'infrastructures et de bien d'autres sujets avec différents titulaires d'une charge publique.

D'autre part, les relations que les élus municipaux peuvent avoir entretenues avec ces différents titulaires peuvent être de plusieurs natures. Or, comment distinguer les rapports officiels, directs et importants de ceux qui ne le sont pas ? Sur quels critères repose cette distinction et quelles mesures de contrôle le gouvernement compte-t-il mettre en place pour appliquer une disposition aussi subjective ?

L'UMQ partage les intentions gouvernementales à l'égard de la transparence et de l'éthique pour tous les anciens titulaires de charge publique, mais la restriction relative à

une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale avec laquelle ils ont eu, au cours de l'année où ils exerçaient une charge publique, des rapports officiels, directs et importants est difficilement applicable au milieu municipal.

De plus, l'Union demande de ne pas donner suite à la recommandation 7 du commissaire au lobbying, qui suggère qu'un lobbyiste d'organisation ou d'entreprise pourrait avoir à déclarer toute charge publique dont il a été titulaire dans les dix ans précédant son inscription au registre des lobbyistes. Dans la loi actuelle, l'obligation de divulgation est de deux ans, ce qui apparaît raisonnable.

3. LES INTERDICTIONS PRÉVUES À LA LOI POUR LE PERSONNEL POLITIQUE ET CERTAINS FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX QUI ONT QUITTÉ LEURS FONCTIONS

La Loi sur le lobbying prévoit des restrictions importantes relativement aux activités de lobbying pour certains membres faisant partie du personnel politique et pour certains fonctionnaires municipaux qui cessent d'occuper leur poste.

Les personnes visées par les restrictions sont les suivantes :

- les membres du personnel politique, d'un maire, d'un président d'arrondissement, d'un préfet, d'un président du conseil d'une communauté métropolitaine, du comité exécutif d'une municipalité ou d'une communauté métropolitaine, autres qu'un employé de soutien;
- le directeur général et le directeur général adjoint d'une municipalité ou d'une communauté métropolitaine;
- le secrétaire trésorier d'une municipalité régie par la Code municipal.

Ainsi, pour ces titulaires, pendant un an après avoir quitté leurs fonctions, deux types de restrictions s'appliquent, ils ne pourront exercer des activités de lobbying auprès d'un titulaire d'une charge publique qui exerce ses fonctions :

- 1) au sein de la même institution parlementaire, gouvernementale ou municipale que celle dans laquelle ils exerçaient leurs fonctions

ou

- 2) au sein d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale avec laquelle ils ont eu, au cours de l'année où ils exerçaient leurs fonctions, des rapports officiels, directs et importants.

Comme à la section précédente, la seconde restriction est excessive. Les mesures qui concernent l'après-mandat des membres de cabinet et des fonctionnaires devraient se limiter à la même institution que celle dans laquelle ils ont exercé leurs fonctions. Pour assurer l'équilibre démocratique, il n'est pas nécessaire de viser aussi large que toutes les institutions parlementaires, gouvernementales ou municipales avec lesquelles ces personnes ont eu, au cours de l'année où ils exerçaient leurs fonctions, des rapports officiels, directs et importants.

De plus, à ces propos s'ajoute un motif d'ordre économique. Contrairement à la pratique dans la fonction publique, les membres du personnel municipal, lorsqu'ils cessent d'exercer leurs fonctions, ne reçoivent pas nécessairement une prime de départ leur permettant d'assurer leur indépendance financière. Or, ce personnel a développé une expertise reconnue et acquis une expérience recherchée tout particulièrement par les lobbyistes d'entreprises et d'organisations. Si, en raison des restrictions trop sévères, il ne peut partager et mettre en pratique ses connaissances et habiletés, il pourrait être difficile pour lui de se trouver un nouvel emploi. Il s'agit là d'une situation qui n'est certes pas souhaitable et qu'il faut tenter d'éviter en assouplissant les règles.

4. L'EXEMPTION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC COMME LOBBYSTE D'ORGANISATION

La deuxième recommandation du rapport du commissaire au lobbyisme est à l'effet qu'un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif devraient être assujettis à l'application de la Loi sur le lobbyisme.

En vertu du Règlement relatif au champ d'application de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, les associations qui ne sont pas constituées à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou dont les membres ne sont pas majoritairement des entreprises à but lucratif, sont exclues de l'application de la loi.

L'Union des municipalités du Québec est un de ces organismes à but non lucratif exclus actuellement du champ d'application de la loi.

Si le législateur en venait à modifier la définition des organismes à but non lucratif qui ne sont pas assujettis à la Loi sur le lobbyisme pour en couvrir davantage, l'Union demande qu'on s'assure qu'elle puisse conserver son exonération. L'Union doit pouvoir bénéficier d'un statut particulier puisque ses membres sont exclusivement des titulaires de charges publiques. Or, en vertu de la loi actuelle, les représentations faites par ces derniers, dans le cadre de leurs attributions, ne sont pas considérées comme des activités de lobbyisme. Il serait incohérent que les activités des élus municipaux qui sont faites directement par eux auprès de d'autres titulaires de charge publiques soient exclues de la loi alors que celles qui sont faites en leur nom par un organisme qui les représente soient couvertes.

L'union demande donc de ne pas être visée dans la nouvelle définition, si la loi est modifiée pour couvrir un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif.

CONCLUSION

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* a mis en place des mesures pour rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charge publique. L'UMQ appuie cet objectif.

Plusieurs des mesures que prévoit la Loi sur le lobbyisme pour encadrer les activités de lobbying se sont avérées opportunes. Certaines méritent toutefois d'être revues dans le contexte particulier du milieu municipal. Aussi, l'UMQ recommande :

- de privilégier la formation pour sensibiliser les élus municipaux aux mesures prévues à la Loi sur le lobbyisme, en évitant de recourir à des mesures particulières pour contraindre les décideurs municipaux à être parties prenantes ;
- de prévoir un mécanisme qui avise une municipalité lorsqu'un lobbyiste déclare agir auprès d'elle, comme le recommande le Commissaire au lobbyisme. ;
- d'assouplir la loi actuelle de sorte de limiter à douze mois et à l'institution dans laquelle ils ont exercé leurs fonctions, les restrictions relatives à l'après-mandat pour les titulaires de charge publique municipale ;
- ne pas donner suite à la recommandation 7 du commissaire au lobbyisme, qui suggère qu'un lobbyiste d'organisation ou d'entreprise pourrait avoir à déclarer toute charge publique dont il a été titulaire dans les dix ans précédant son inscription au registre des lobbyistes ;
- de maintenir l'exemption de l'Union des municipalités du Québec à titre d'organisme à but non lucratif non assujetti à la loi.



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

680, rue Sherbrooke Ouest, bureau 680, Montréal (Québec) H3A 2M7