

**COMMENTAIRES SUR LA  
RÉVISION QUINQUENNALE DE LA  
LOI SUR LA TRANSPARENCE  
ET L'ÉTHIQUE EN  
MATIÈRE DE LOBBYISME**

**Le 5 mai 2008**



# TABLE DES MATIÈRES

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUCTION.....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>◆ Historique et objectifs de la Loi .....</b>   | <b>2</b>  |
| <b>◆ Positions de la FIQ sur la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme .....</b> | <b>4</b>  |
| <b>▪ Pour une meilleure représentation du phénomène du lobbyisme au Québec : Éléments qui renforcent la Loi.....</b>               | <b>4</b>  |
| ➤ Élargissement du rôle du Commissaire au lobbyisme .....  | 4         |
| ➤ Adaptations au registre des lobbyistes .....   | 5         |
| <b>▪ Éléments qui affaiblissent les objectifs de la Loi .....</b>  | <b>6</b>  |
| ➤ Faible encadrement de la Loi des titulaires de charges publiques.....  | 6         |
| ➤ Notions ambiguës qui rendent difficiles l'application de la Loi.....   | 7         |
| ➤ Assujettissement d'un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif .....  | 8         |
| <b>CONCLUSION .....</b>  | <b>10</b> |

## INTRODUCTION

La Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec - FIQ représente 57 000 professionnelles en soins infirmiers et cardiorespiratoires, regroupées dans 61 syndicats et à l'œuvre dans 158 établissements de santé du Québec.

La FIQ est une organisation démocratique qui favorise, par sa structure, l'implication du plus grand nombre de membres dans les prises de décision. Que ce soit par ses orientations ou encore par ses méthodes d'action, la FIQ travaille prioritairement à la défense et à la promotion des intérêts professionnels, économiques et sociaux de ses membres. La FIQ se veut un outil collectif de conscientisation et de pression qui vise la préservation des acquis sociaux, une plus grande égalité et plus de justice sociale.

La FIQ a toujours participé activement aux diverses consultations qui ont marqué, notamment, le processus de réforme du système de santé et de services sociaux au Québec. Elle a toujours soutenu une ouverture du réseau à la participation démocratique et revendiqué, pour le Québec, le maintien d'un système de santé et de services sociaux public empreint des valeurs sociales-démocrates. La FIQ s'engage, à cet égard, à promouvoir et à défendre le droit à la santé pour la population.

La FIQ n'a pas participé à la consultation publique concernant le projet de loi 80 qui a précédé l'adoption de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. La Fédération profite de la consultation en ligne tenue par la Commission des finances publiques dans le cadre de la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme pour formuler ses commentaires qui reposent, notamment, sur les rapports déposés par le ministre de la Justice et le Commissaire au lobbyisme.

## ◆ Historique et objectifs de la loi

La conjoncture qui a précédé l'adoption de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, notamment les détournements de fonds du directeur général du gouvernement péquiste, incite le premier ministre Bernard Landry à réagir rapidement pour la mise en œuvre d'un encadrement du lobbyisme au Québec. Le projet de loi 80 est la réponse gouvernementale à ce contexte de tourmente politique qui vise essentiellement à rétablir la confiance de la population envers les titulaires de charges publiques.

Il faut rappeler qu'à la première lecture du projet de loi 80, la Loi excluait les organisations syndicales de son champ d'application. C'est à la suite de pression du Conseil du patronat du Québec que le législateur a révisé le contenu de la Loi<sup>1</sup> pour y inclure les organisations syndicales à titre de lobbyistes d'organisation. Dès lors, les syndicats sont assujettis à la Loi lorsqu'ils agissent en vue d'influencer les politiques du gouvernement alors que les représentations syndicales réalisées lors de la négociation des contrats de travail ne sont pas visées.

En ce qui concerne le Commissaire au lobbyisme, son rôle d'enquêtes et d'inspections, fait du Québec la première province canadienne à se doter d'une autorité de contrôle des activités de lobbyisme qui est entièrement indépendante de l'exécutif.

Toutefois, le rôle du Commissaire à l'endroit des titulaires de charges publiques a fait l'objet de plusieurs critiques lors de la consultation publique en 2002. Ces critiques soulignent que la Loi rend asymétrique la surveillance des activités de lobbyisme en imposant des obligations aux lobbyistes alors que les titulaires de charges publiques ne sont qu'indirectement visés par la Loi. Plusieurs intervenants soulèvent la nécessité d'élargir le rôle du Commissaire au lobbyisme - tel qu'adopté - à celui d'un Commissaire à l'éthique pour pallier cette faiblesse de la Loi. Pour certains, le rôle du Commissaire à l'éthique devrait avoir expressément le mandat de surveiller les activités des titulaires de

---

<sup>1</sup> <http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/cfp/020611.htm>, page consultée le 24 avril 2008.

charges publiques (politiciens et hauts fonctionnaires) dans leurs rapports avec les lobbyistes.

En juin 2002, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme est adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale qui reconnaît, d'entrée de jeu, que le « lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales » (Art. 1 de la Loi). La Loi vise à donner des lignes directrices claires entre les relations du secteur public et le secteur privé en ayant pour objet « de rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques et d'assurer le sain exercice de ces activités » (Art.1 de la Loi).

La Loi vise également à mettre sur pied un registre public pour divulguer les activités de lobbyisme et à assujettir les lobbyistes à des règles de conduite. L'inscription au registre entre en vigueur dès 2002 alors que le Code de déontologie des lobbyistes est adopté en 2004.

◆ **Positions de la FIQ sur la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme**

Les commentaires de la Fédération portent dans un premier temps sur les éléments qui renforcent la Loi pour ensuite détailler les éléments qui, selon elle, affaiblissent la législation en matière de lobbyisme.

▪ **Pour une meilleure représentation du phénomène du lobbyisme au Québec : Éléments qui renforcent la Loi**

La FIQ appuie les recommandations suivantes : celles qui visent l'élargissement du rôle du Commissaire au lobbyisme et celles qui prévoient des adaptations au registre des lobbyistes.

➤ **Élargissement du rôle du Commissaire au lobbyisme**

La FIQ entérine les recommandations formulées en ce qui a trait à l'élargissement du pouvoir d'enquête du Commissaire. L'objectif de confier à ce dernier le pouvoir d'intenter des poursuites pénales pour une infraction prévue à la Loi est souhaitable afin d'alléger la procédure d'enquête et d'inspection actuelle (le Commissaire a l'obligation de transmettre au Directeur des poursuites criminelles et pénales tout rapport d'enquête dans lequel des manquements à la Loi ou au Code de déontologie sont constatés). Dans le même sens, la Fédération est d'avis qu'il est opportun de confier au Commissaire au lobbyisme, plutôt qu'au Procureur général, la compétence de réclamer la valeur de la contrepartie qu'un lobbyiste a reçu ou qui lui est payable en raison d'activités menées en contravention à la Loi ou au Code de déontologie.

De plus, en constatant que le nombre de lobbyistes inscrit au registre ne traduit toujours pas l'importance du phénomène au Québec, il est opportun de confier au Commissaire au lobbyisme un mandat d'éducation. En ce sens, la FIQ appuie l'amendement suggéré afin d'y inscrire clairement que le mandat du Commissaire consiste à élaborer et à mettre en œuvre des programmes d'éducation afin de sensibiliser les clientèles visées, soit les lobbyistes, les titulaires de charges publiques et les citoyens.

➤ **Adaptations au registre des lobbyistes**

La Fédération approuve certaines des adaptations au registre que propose le Commissaire au lobbyisme dans son rapport.

C'est le cas de la proposition visant à modifier l'article 25 de la Loi afin de prévoir qu'un lobbyiste ne peut exercer des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire de charges publiques s'il n'est pas inscrit sur le registre relativement à ses activités dans les délais et selon les modalités prescrits par la Loi. La FIQ considère essentiel de cibler les personnes contrevenantes à la Loi d'autant plus que le nombre de lobbyistes inscrits au 31 décembre 2007 s'élève à 1 189 alors que le pronostic se chiffrait à 2 000 inscriptions au moment de l'entrée en vigueur du registre. Pour atteindre les objectifs visés par la modification de l'article 25 et atteindre une représentation plus juste du lobbyisme au Québec, cet amendement doit s'accompagner d'activités de vérification et d'enquête ainsi qu'un mandat d'éducation soutenu par le Commissaire au lobbyisme.

La Fédération partage les irritants présentés au rapport du ministre de la Justice à l'égard des modalités d'enregistrement au registre des lobbyistes, notamment la vérification de l'identité. À cet égard, la FIQ approuve les recommandations du ministre qui visent à utiliser un système d'authentification informatisé déjà en place au Ministère de la Justice (CLICSÉQUR). La FIQ entérine également la proposition de former des agents dans les points de service de *Services Québec* pour faciliter les demandes de certification de l'identité des déclarants au registre, particulièrement ceux qui habitent hors des régions de Montréal et Québec.

En ce qui concerne les deux recommandations qui ont trait à l'inscription des lobbyistes qui forment une coalition ainsi qu'à la déclaration de personne (entreprise ou organisation) qui contribue, financièrement ou autrement, à une activité de lobbyisme, la FIQ est d'avis qu'elle renforce les objectifs de transparence de la Loi en plus de tendre vers une meilleure représentation du phénomène du lobbyisme au Québec.

- **Éléments qui affaiblissent les objectifs de la Loi**

Cette section vise à faire ressortir les principaux éléments pour lesquels la FIQ juge un affaiblissement des objectifs de la Loi soit : le faible encadrement de la Loi des titulaires de charges publiques, les notions ambiguës qui rendent difficiles l'application de la Loi et l'assujettissement d'un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif à l'application de la Loi.

- **Faible encadrement de la Loi des titulaires de charges publiques**

Bien que la Fédération soit en accord avec l'objet de la Loi, elle considère que le principal objectif qui a mené à l'encadrement du lobbyisme au Québec - soit celui de rétablir la confiance de la population envers les titulaires de charges publiques - ne peut être atteint que si le législateur prévoit des dispositions qui encadrent tant les lobbyistes que les titulaires de charges publiques. La FIQ croit nécessaire de soulever cette absence d'encadrement envers les titulaires de charges publiques, d'autant plus que cet aspect de la Loi n'est pas traité dans les rapports déposés en vue de la révision de la Loi.

Dans le même sens que d'autres intervenants l'ont soulevé, la FIQ juge fondamental d'étendre le rôle du Commissaire à celui d'un Commissaire à l'éthique pour surveiller les activités des politiciens et hauts fonctionnaires dans leurs rapports avec les lobbyistes. Le choix du législateur de ne pas viser directement les titulaires de charges publiques en privilégiant plutôt une campagne de sensibilisation et d'éthique envers les ministres et les hauts fonctionnaires les déchargent d'une imputabilité qui nuit aux objectifs de transparence de la Loi. Tel que soulevé par le ministre de la Justice, les titulaires de charges publiques « [...] sont souvent les seuls témoins des activités de lobbyisme »<sup>2</sup>. À cet égard, la Fédération considère cet aspect de la Loi défaillant et croit que la campagne de sensibilisation n'est pas le remède approprié pour rétablir la confiance de la population envers les titulaires de charges publiques.

---

<sup>2</sup> *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes*, ministre de la Justice, juin 2007, p. 22.

➤ **Notions ambiguës qui rendent difficiles l'application de la Loi**

Tel que le relève le ministre de la Justice dans son rapport, l'interprétation de certains termes de la Loi rend difficile son application. La Fédération est d'avis que la révision de la Loi doit éclaircir les critères imprécis, particulièrement ceux contenus dans la définition de ce qui constitue une activité de lobbyisme et dans la définition des catégories de lobbyistes.

La première difficulté d'application est liée à la définition d'une activité de lobbyisme et concerne « l'intention d'influencer ». Dans son rapport, le ministre de la Justice désigne « l'intention d'influencer » comme étant un « caractère subjectif du critère intentionnel »<sup>3</sup> pour qualifier une communication d'activité de lobbyisme. Le critère intentionnel entraîne des difficultés d'application que nous jugeons pertinent de modifier, telle que l'a été la loi fédérale en 2005.

*Activité de lobbyisme (Art. 2 de la Loi)*

Constituent des activités de lobbyisme au sens de la présente loi toutes les communications orales ou écrites avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou pouvant raisonnablement être considérées, par la personne qui les initie, comme étant susceptibles d'influencer la prise de décisions [...] dans les sujets énumérés.

La seconde difficulté est d'une part, l'exercice complexe de ce qui constitue une activité de lobbyisme et d'autre part, de déterminer quels sont les lobbyistes visés par la Loi. De l'application de la Loi sont exclus les activités mentionnées aux articles 5 et 6 ainsi que l'article 2 du Règlement relatif au champ d'application de la Loi. La même difficulté est rencontrée lorsqu'il s'agit de déterminer, selon les catégories de lobbyistes, quelles sont les personnes visées par la Loi (lobbyistes-conseils, lobbyistes d'entreprise et lobbyistes d'organisation). Puisque l'interprétation de ces définitions détermine la portée de la Loi, la FIQ considère essentiel de réviser ces notions afin d'éliminer les ambiguïtés qui nuisent à l'application de la Loi.

---

<sup>3</sup> Idem, p.16.

Une dernière difficulté concerne les définitions des lobbyistes d'entreprise et d'organisation (Art. 3 de la Loi) dans l'expression « pour une partie importante » de son emploi ou fonction.

#### Lobbyiste d'entreprise et d'organisation

Toute personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme (pour le compte d'une entreprise ou d'une association à but non lucratif).

L'ambiguïté de cette expression a déjà fait l'objet de deux avis du Commissaire au lobbyisme pour déterminer, de manière quantitative et qualitative, une norme de temps consacrée aux activités de lobbyisme selon l'importance des communications. Malgré les avis du Commissaire et de l'avis du ministre, cette expression soulève encore des difficultés d'application. La Fédération s'attend donc de voir apparaître un amendement à la Loi qui vise à éclaircir cette expression et à faciliter son application.

#### ➤ **Assujettissement d'un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif**

Parmi les recommandations du Commissaire au lobbyisme, il est suggéré d'assujettir un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif à l'application de la Loi. Selon le Commissaire, la Loi devrait s'appliquer à tous les lobbyistes d'organisation et, plutôt que d'énumérer ceux qui sont visés, prévoir les exemptions au Règlement relatif au champ d'application de la Loi.

Ainsi, certaines hypothèses sont avancées par le Commissaire pour déterminer quels lobbyistes d'organisation seraient exemptés de la Loi. Voici les exemptions envisagées :

- les organismes communautaires dont la fonction est d'offrir des services aux personnes défavorisées, malades ou handicapées ;
- exclure l'obligation d'enregistrement les activités de lobbyisme menées aux fins de l'obtention d'une subvention pour les organismes communautaires ;

- exclure des activités de lobbyisme certaines communications d'influence faites par certains organismes à but non lucratif (OBNL) auprès des municipalités de moins de 10 000 habitants ;
- pour certains OBNL, l'obligation d'inscrire les lobbyistes pourrait viser seulement ceux qui reçoivent une rémunération pour leurs activités de lobbyisme. Il s'agirait d'exclure les personnes qui mènent des activités de lobbyisme bénévoles.

Malgré le fait que le ministre et le Commissaire invitent les parlementaires à débattre de cette question, la FIQ est tout à fait en désaccord avec la recommandation du Commissaire d'assujettir un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif. La Fédération appréhende également la volonté d'élargir la définition de la notion « d'organisation », définie dans la Loi, dans le même sens que l'a fait la loi fédérale (définition qui énumère une série d'organismes de façon très exhaustive). D'ailleurs, le tarif d'inscription des droits relatifs au registre des lobbyistes est onéreux pour plusieurs organismes à but non lucratif qui vivent des difficultés de financement. Pour ces raisons, la FIQ recommande aux parlementaires de s'en tenir aux lobbyistes d'organisation visés par la présente Loi.

## **CONCLUSION**

Certains membres de la FIQ sont soumis à l'application de la Loi lorsqu'une partie importante de leurs activités consiste à faire des représentations pour 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. Les membres de la Fédération sont alors visés à titre de lobbyistes d'organisation.

Bien que la FIQ n'ait pas soumis ses commentaires lors de la consultation publique en 2002, elle souhaite rappeler que, de par la nature et la structure de son organisation, il est dans son intérêt d'agir en toute transparence en sensibilisant et en informant ses membres et la population lorsqu'elle fait des représentations visées par la Loi.

Les diverses activités de représentation sont pour la plupart accompagnées de communiqués, de conférences de presse et de points d'informations véhiculés, notamment dans les journaux et sur le site de la Fédération. Les membres qui font des représentations auprès des titulaires de charges publiques doivent respecter les mandats qui leur sont confiés par les diverses instances de notre organisation, de sorte que de tels mandats sont accompagnés d'un suivi en instance et par le fait même, d'une grande transparence dans les actions menées à titre d'organisation syndicale.

Nos commentaires ont soulevé les aspects de la Loi qui sont jugés favorables à son renforcement alors que d'autres éléments atténuent sa portée. Visée par la Loi à titre de lobbyiste d'organisation, la FIQ a également souhaité rendre ses commentaires à titre d'organisation citoyenne qui agit comme agente de changement social au sein de la société québécoise.