

MÉMOIRE
**à la Commission des finances publiques
de l'Assemblée nationale du Québec**

dans le cadre de l'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



Conseil interprofessionnel du Québec

Mai 2008

LE CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU QUÉBEC

Le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) est le forum d'échange et de concertation des ordres professionnels de même qu'un lieu de mobilisation sur des sujets d'intérêt commun.

Par ailleurs, le *Code des professions* lui octroie un mandat d'organisme conseil auprès de l'autorité publique.

Le CIQ regroupe aujourd'hui les 45 ordres professionnels qui comptent collectivement plus de 326 000 membres exerçant 51 professions réglementées.

Acupuncteurs	Infirmières et infirmiers auxiliaires
Administrateurs agréés	Ingénieurs
Agronomes	Ingénieurs forestiers
Architectes	Inhalothérapeutes
Arpenteurs-géomètres	Médecins
Audioprothésistes	Médecins vétérinaires
Avocats	Notaires
Chimistes	Opticiens d'ordonnances
Chiropraticiens	Optométristes
Comptables agréés	Orthophonistes et audiologistes
Comptables généraux licenciés	Pharmaciens
Comptables en management accrédités	Physiothérapeutes — Thérapeutes en réadaptation physique
Conseillers et conseillères d'orientation — Psychoéducateurs et psychoéducatrices	Podiatres
Conseillers en ressources humaines et en relations industrielles agréés	Psychologues
Dentistes	Sages-femmes
Denturologistes	Techniciennes et techniciens dentaires
Diététistes	Technologistes médicaux
Ergothérapeutes	Technologues professionnels
Évaluateurs agréés	Technologues en radiologie
Géologues	Traducteurs, terminologues et interprètes agréés
Huissiers de justice	Travailleurs sociaux — Thérapeutes conjugaux et familiaux
Hygiénistes dentaires	Urbanistes
Infirmières et infirmiers	



TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
RÉSUMÉ	R1
INTRODUCTION.....	1
1. LA SITUATION ACTUELLE	3
1.1 Assujettissement	3
1.2 Exemption	3
2. L'ÉTAT ET LA PROTECTION DU PUBLIC	5
2.1 Le système professionnel.....	5
2.2 Les ordres professionnels, délégués de l'État	5
2.3 Le Conseil interprofessionnel, organisme conseil	6
2.4 Surveillance, reddition de comptes et transparence.....	7
3. APPEL À LA COHÉRENCE.....	8
3.1 Un profond malaise	8
3.2 Une exemption symbolique	9
3.3 Une exemption qui ignore la complexité de l'encadrement d'une pratique professionnelle	10
3.4 Regard élargi sur la protection du public	11
4. RECOMMANDATIONS	13



RÉSUMÉ

Les ordres professionnels et le Conseil interprofessionnel valorisent les finalités de transparence et d'éthique dans l'action publique énoncées par l'Assemblée nationale et inscrites dans la Loi sur le lobbying.

Mais cinq ans après son adoption, il est temps de mener une discussion approfondie sur l'assujettissement des ordres et du Conseil à la Loi. Cette nécessaire discussion doit se faire en regard de la spécificité même de ces organismes si intimement liés au système professionnel québécois et institués par une autre loi de l'Assemblée nationale, le *Code des professions*.

Les ordres professionnels et le CIQ, de même que leurs principaux dirigeants, sont considérés comme des lobbyistes d'organisation dans le cadre des activités qui auraient pour but d'influencer la prise de décision d'un titulaire de charge publique. Ce faisant, les ordres professionnels se retrouvent apparentés à des groupes à caractère privé, poursuivant des intérêts économiques spécifiques comme le font les associations professionnelles *stricto sensu*, les groupes patronaux et les syndicats.

Cette assimilation est contestable, compte tenu du statut des ordres professionnels en tant que délégués de l'État et du statut du CIQ en tant qu'organisme-conseil. Elle mine considérablement la confiance du public envers les ordres professionnels et se traduit par une perte de crédibilité de tout l'édifice sur lequel repose le *Code des professions*.

Certes, l'article 5 (8^o) de la Loi établit une exemption. Ainsi, les représentations faites auprès du ministre responsable de l'application des lois professionnelles ou auprès de l'Office des professions, portant sur la législation et la réglementation professionnelles, ne sont pas des activités visées.

À l'analyse cependant, cette exemption, redondante avec d'autres dispositions de la Loi, a un caractère symbolique.

Plus fondamentalement, cette exemption désigne une partie bien mince et limitée du processus décisionnel. Car pour exercer adéquatement leur mandat, tant les ordres professionnels que le Conseil ne peuvent s'en tenir à la portion congrue des relations avec « leur » ministre et l'Office des professions.

C'est pourquoi le Conseil appelle à modifier la Loi sur le lobbying afin que soit reconnue les exigences de mise en œuvre du *Code des professions* par les ordres professionnels.



S'agissant du CIQ, des motifs semblables doivent être évoqués et suggèrent une interprétation large de son mandat d'organisme conseil.

Le 7 décembre 2007, l'assemblée des membres du CIQ a adopté à l'unanimité les recommandations suivantes :

- **Élargir la liste des activités non visées par l'application de la Loi pour les ordres et le Conseil interprofessionnel**, selon le principe que le mandat de protection du public requiert des ordres professionnels et du CIQ qui les regroupe, de pouvoir effectuer, en toute légitimité, des représentations auprès d'une diversité de titulaires d'une charge publique, au-delà du cadre des relations avec le ministre responsable de l'application des lois professionnelles et l'Office des professions.
- **Proposer, aux fins d'élargissement de la liste des activités non visées, un amendement au *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.**

Ces recommandations ne visent pas à exclure les ordres professionnels et le Conseil de la Loi sur le lobbyisme. Nous demandons que celle-ci soit modulée de manière à ce que les activités d'un ordre professionnel requises aux fins de protection du public, non limitatives aux représentations menées auprès du ministre responsable et de l'Office, soient dorénavant considérées comme non visées par la Loi.

Telle est, pour le Conseil et les ordres professionnels, la condition nécessaire d'un arrimage cohérent et respectueux entre ces deux finalités distinctes, mais complémentaires, que sont la protection du public et la transparence et l'éthique dans l'action publique.



INTRODUCTION

La Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale s'est donné le mandat d'étudier le *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, présenté en novembre 2007 par le ministre responsable de l'application de la Loi, M^e Jacques Dupuis. La Commission étudie également le rapport présenté en mars 2008 par le Commissaire au lobbyisme du Québec, M^e Jacques Côté, concernant la révision quinquennale de cette loi.

Le présent document présente les commentaires du Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) sur la mise en œuvre de la Loi sur le lobbyisme. Ces commentaires sont formulés suivant la perspective des quarante-cinq ordres professionnels regroupés au sein du Conseil et assujettis à la présente loi depuis son entrée en vigueur en 2002.

Objectif du mémoire

Les ordres professionnels et le Conseil interprofessionnel valorisent les finalités de transparence et d'éthique dans l'action publique énoncées par l'Assemblée nationale et inscrites dans la Loi sur le lobbyisme. Ils veulent participer aux efforts menés en vue de réaliser ces finalités.

Mais cinq ans après son adoption, il est temps de mener une discussion approfondie sur l'assujettissement des ordres et du Conseil à la Loi. Cette nécessaire discussion doit se faire en regard de la spécificité même de ces organismes si intimement liés au système professionnel québécois et institués par une autre loi de l'Assemblée nationale, le *Code des professions*.

Plus particulièrement, les aspects suivants doivent être questionnés:

- l'étendue des activités de représentation menées par les ordres professionnels et le CIQ devant être déclarées au registre des lobbyistes;
- l'assimilation des ordres et du CIQ à la notion de « lobbyiste d'organisation » telle que définie dans la loi.

Contribuer à la solution

Nous convions les parlementaires et les autres décideurs publics à cette discussion dont le présent mémoire trace les enjeux et propose des pistes de solution. Notre démarche vise une meilleure compréhension du système professionnel, de son rôle et de sa mission.



Plus fondamentalement, nous voulons éclairer les moyens de parvenir à un arrimage cohérent et respectueux entre des finalités distinctes, mais complémentaires : d'une part la protection du public; d'autre part, la transparence et l'éthique dans l'action publique.

Ces finalités expriment des valeurs de la société québécoise. Elles sont consacrées dans deux législations issues d'une même source, l'Assemblée nationale du Québec. De prime abord, rien ne devrait s'opposer à leur coexistence, voire à leur renforcement mutuel.

Tant le ministre responsable que le Commissaire au lobbyisme ont évoqué, dans leurs rapports, les nombreuses difficultés de mise en œuvre de la Loi sur le lobbyisme. Pour sa part, le Conseil est convaincu que la crédibilité même de la Loi sur le lobbyisme requiert impérativement un réexamen rigoureux des présupposés de cette loi, notamment ceux à l'égard des acteurs du système professionnel.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il faut préciser que le présent mémoire porte sur l'impact des dispositions de la Loi sur les ordres professionnels et le CIQ, et non sur l'impact de ces mêmes dispositions sur les membres des ordres professionnels, à savoir les professionnels susceptibles de réaliser des mandats de lobbyiste pour le compte d'un tiers.



1. LA SITUATION ACTUELLE

Selon la Loi sur le lobbyisme (art. 3), les lobbyistes d'organisation sont ceux qui, au sein de l'organisation pour laquelle ils travaillent, exercent des activités de lobbyisme pour une partie importante de leur emploi ou fonction. Dans ce cas, il s'agit d'une association ou d'un groupement à but non lucratif.

Plus particulièrement, le *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* (art. 1 (11°)), circonscrit la notion de lobbyiste d'organisation aux personnes qui exercent des activités de lobbyisme au sein d'un organisme à but non lucratif constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles.

On comprend ici que les « fins professionnelles », au même titre que les fins patronales et les fins syndicales, sont assimilées aux intérêts particuliers d'un groupe social. Cette compréhension se confirme dans le rapport du ministre responsable. « Le législateur, écrit le ministre, ne voulait pas viser les associations ou groupements qui s'occupent de promouvoir des causes d'intérêt commun susceptibles de profiter à la collectivité (...), par opposition à ceux qui défendent l'intérêt économique de quelques personnes ou groupes de personnes »¹.

1.1 Assujettissement

Malgré la nuance qui précède, les ordres professionnels et le Conseil interprofessionnel, de même que leurs principaux dirigeants, sont considérés comme des lobbyistes d'organisation dans le cadre des activités qui auraient pour but d'influencer la prise de décision d'un titulaire de charge publique en ce qui a trait, entre autres, à une proposition législative ou réglementaire, une résolution, une orientation, un programme ou un plan d'action.

En conséquence, ces organismes sont tenus de s'inscrire au registre des lobbyistes et d'y déclarer toutes les activités visées par la Loi.

Le Conseil interprofessionnel du Québec est inscrit au registre depuis 2003.

1.2 Exemption

Cependant, l'article 5 (8°) de la Loi établit que les représentations faites par un ordre ou le CIQ auprès du ministre responsable de l'application des lois professionnelles ou auprès de

¹ 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, juin 2007, page 15.



l'Office des professions, portant sur la législation et la réglementation professionnelles, ne sont pas des activités visées². Nous reviendrons ultérieurement sur cette exemption.

On indiquera pour l'instant que celle-ci n'exempte pas les organismes concernés de devoir déclarer les représentations pouvant être faites auprès des autres titulaires d'une charge publique. Comme le rappelle le Commissaire au lobbyisme, « le législateur a clairement fait le choix d'assujettir ces organismes aux obligations de la Loi lorsqu'ils exercent des activités d'influence qui ne sont pas visées par cette exception, dont la portée, précise le Commissaire, est très limitée »³.

² Article 5 – La présente loi ne s'applique pas aux activités suivantes : (...) 8^e les représentations faites, par une personne qui n'est pas un lobbyiste-conseil, pour le compte d'un ordre professionnel ou du Conseil interprofessionnel du Québec auprès du ministre responsable de l'application des lois professionnelles ou auprès d'un membre ou d'un employé de l'Office des professions relativement à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet de propositions concernant le *Code des professions*, la loi ou les lettres patentes constitutives d'un ordre professionnel ou les règlements pris en vertu de ces lois ; (...).

³ *Bâtir la confiance. Rapport du commissaire au lobbyisme du Québec concernant la révision quinquennale de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, janvier 2008, page 31.



2. L'ÉTAT ET LA PROTECTION DU PUBLIC

L'assimilation des ordres professionnels et de leurs principaux dirigeants à des lobbyistes d'organisation est difficilement compréhensible, eu égard au rôle et au fonctionnement d'un ordre professionnel.

L'État décide d'encadrer des pratiques professionnelles au nom de la protection du public. Cette décision repose sur le risque de préjudice que ces pratiques comportent pour les personnes et les collectivités.

Plus fondamentalement, la protection du public prend appui sur les exigences et les valeurs de la société, exprimées par des droits fondamentaux inscrits notamment dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec. On peut résumer ces droits de la façon suivante: le droit au respect de l'intégrité physique et de l'intégrité psychologique; le droit au respect du secret professionnel et de la vie privée; le droit au respect de l'intégrité du patrimoine.

2.1 Le système professionnel

En ces matières, l'approche de l'État est préventive. Elle consiste à vérifier la compétence et l'intégrité des personnes qui offrent des services ou contrôlent un produit. Ainsi, dans une cinquantaine de domaines, l'État québécois a instauré un encadrement législatif et réglementaire ayant pour raison d'être la protection du public par la prévention des préjudices. Il s'agit du système professionnel.

Ce système professionnel a une seconde caractéristique. Au Québec, l'État a choisi de confier aux ordres professionnels le mandat de protéger le public, qui s'articule selon le principe de l'autogestion par les spécialistes de ces domaines.

Pourtant, cette caractéristique ne modifie en rien la nature du mandat. Protéger le public demeure une affaire d'État et ne sera jamais une affaire privée. Qui plus est, protéger le public est une responsabilité sociale. La notion de protection du public est fondée sur les risques de préjudice que comporte l'exercice de certaines activités qui peuvent porter atteinte à l'intégrité physique, psychologique et patrimoniale des individus ainsi qu'à la confidentialité et la vie privée. Les ordres professionnels ne visent pas moins que d'assurer la plénitude de ces droits.

2.2 Les ordres professionnels, délégataires de l'État

Les ordres professionnels sont institués par le *Code des professions*, une loi de l'Assemblée nationale qui détermine leur mission, leurs obligations et responsabilités ainsi que leur fonctionnement. À l'heure actuelle, quarante-cinq ordres professionnels encadrent 326 000 personnes exerçant l'une des 51 professions régies par le Code. Une vingtaine de lois



particulières, plus de cinq cents règlements, un ministre responsable, un organisme gouvernemental (Office des professions), un organisme associatif (le CIQ) et une instance judiciaire (Tribunal des professions), complètent le système professionnel institué par l'État.

Dans cette mouvance, le législateur confie l'administration générale d'un ordre à un Bureau (conseil d'administration). Bien qu'élu par les membres, le Bureau a pour obligation de veiller à l'application des dispositions du Code (art. 62).

Le Code stipule que la « fonction principale d'un ordre professionnel est de protéger le public ». À cette fin, l'ordre doit « notamment contrôler l'exercice de la profession par ses membres » (art. 23).

Pour leur permettre de s'acquitter de leur mandat, le *Code des professions* confie aux ordres professionnels le pouvoir d'élaborer et d'adopter des règlements. Gage de transparence, ces règlements sont publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Gage d'imputabilité, le gouvernement conserve, entre autres, le pouvoir d'approuver et de modifier les règlements en lien avec la protection du public.

Clairement donc, les ordres professionnels agissent en déléguaires de l'État ; et tout aussi clairement, leurs activités sont dictées par leur fonction principale de protection du public et relèvent, entre autres, de l'application d'une loi.

2.3 Le Conseil interprofessionnel, organisme conseil

Le Conseil interprofessionnel du Québec est le regroupement des quarante-cinq ordres professionnels. L'adhésion d'un ordre professionnel au Conseil est obligatoire en vertu du Code (art. 20).

Le Code définit le mandat du CIQ. Il lui octroie en outre un rôle d'organisme conseil auprès de l'autorité publique (art. 19 et 19.1), notamment en regard des orientations du système professionnel, des projets de loi ou de règlements afférents, de la nomination de certains dirigeants et membres de l'Office des professions, de la constitution d'un nouvel ordre professionnel.

Tout comme le Conseil supérieur de l'éducation ou la Commission des partenaires du marché du travail, dont les mandats se comparent, le CIQ formule des avis ou fait des représentations à la demande de l'autorité publique.

Il est également habilité à faire des représentations de sa propre initiative et formuler un avis « sur toute question relative à la protection du public » (art. 19 (8^e)).

Clairement donc, les activités du Conseil, à l'instar de celles des ordres professionnels qu'il regroupe, relèvent entre autres de l'application d'une loi.



2.4 Surveillance, reddition de comptes et transparence

Bien qu'autogérés, les ordres professionnels sont des « créatures de l'État ». Le *Code des professions* nous le rappelle par de nombreuses dispositions établissant le cadre d'une surveillance du travail des ordres.

Ainsi, un ministre est désigné responsable du Code et veille à sa bonne application (art. 197). Un organisme gouvernemental, l'Office des professions, a pour mandat de veiller à ce que chaque ordre professionnel assure la protection du public (art. 12). La composition du Bureau d'un ordre comprend des administrateurs nommés par l'Office des professions en tant que représentants du public.

Par ailleurs, les ordres ont l'obligation de présenter une fois l'an, à l'Office des professions et au ministre responsable, un rapport faisant état de leurs activités. Le contenu fort détaillé du rapport est décrit dans un règlement. Le ministre responsable saisit l'Assemblée nationale du rapport d'un ordre professionnel.

Le Conseil interprofessionnel est également tenu de présenter, une fois l'an, un rapport de ses activités au ministre responsable (art. 22) qui le dépose à l'Assemblée nationale. Bien que le contenu du rapport ne soit pas prescrit, contrairement au rapport d'un ordre, la politique éditoriale du CIQ met l'emphasis sur la description complète des orientations de l'organisme, de ses actions et de ses représentations auprès notamment des titulaires d'une charge publique.



3. APPEL À LA COHÉRENCE

Dans son rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur le lobbyisme, le ministre responsable mentionne l'insatisfaction des ordres professionnels en regard de leur assujettissement à la Loi.

Avec un ton cependant nettement critique, le Commissaire au lobbyisme déplore ce qu'il appelle le manque de collaboration d'ordres professionnels, qui « n'ont pas été le relais qu'ils auraient dû être compte tenu que cette loi impose des obligations nouvelles à certains de leurs membres »⁴. Il souligne la réticence de certains ordres à se considérer des lobbyistes d'organisation. « Il faut malheureusement dresser le constat, conclut le Commissaire, que le monde professionnel n'a pas encore entièrement intégré à ses pratiques les règles applicables en matière de lobbyisme »⁵.

3.1 Un profond malaise

Pourtant, le Commissaire concède que la mise en application de la Loi a été – et demeure – ardue tant pour les ordres professionnels que pour bon nombre d'autres groupes et associations. Une première difficulté est de nature technique. En effet, la consultation, l'inscription et les déclarations au registre des lobbyistes, pourtant la pièce maîtresse de la Loi, relèvent de la prouesse pour quiconque. Quant à la mise à jour périodique des informations, n'y pensons même pas. Le Commissaire admet lui-même sa « conviction que certains lobbyistes, malgré leurs bonnes intentions, abandonnent en cours de route leurs démarches pour inscrire leurs mandats au Registre des lobbyistes »⁶. L'absence de statistiques d'utilisation du registre dans le rapport du Commissaire est éloquente.

S'agissant des ordres professionnels et du Conseil, la seconde difficulté relève des circonstances entourant l'adoption de la loi en 2002. Malgré des justifications ainsi que des assurances répétées à l'effet contraire de la part de responsables gouvernementaux, des tractations ont résulté dans l'assujettissement des ordres et du CIQ. *In extremis*, une exemption « à portée limitée » (voir ci-dessus) a été incluse dans le projet de loi, assortie d'un engagement politique à l'effet d'exclure ces derniers, par voie réglementaire après l'adoption du projet de loi, tel que la loi le permet. Cet engagement n'a pas eu de suite.

⁴ *Bâtir la confiance. Rapport du commissaire au lobbyisme du Québec concernant la révision quinquennale de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, janvier 2008, page 78.

⁵ *Ibid.*, page 88.

⁶ *Ibid.*, page 86.



La troisième difficulté est plus fondamentale. Elle tient à l'incohérence de traitement entre des finalités distinctes mais pourtant complémentaires, dont l'État est le porte-étendard. En effet, en adoptant le *Code des professions*, l'État québécois s'est donné pour finalité de protéger le public contre le risque de préjudice lié à certaines activités. Pour y parvenir, l'État a institué les ordres professionnels et leur a délégué le pouvoir de prendre les moyens utiles en vue de cette finalité.

Par ailleurs, en adoptant la Loi sur le lobbyisme, l'État québécois s'est donné pour finalité d'assurer la transparence et le caractère éthique des représentations menées par divers groupes et organisations auprès des titulaires d'une charge publique, en vue d'influencer leur décision.

Mais en assujettissant sans nuances les ordres professionnels et le Conseil à cette loi, le législateur a lancé un message contradictoire aux acteurs visés et au public en général. D'un côté, il fait des ordres professionnels des délégués en matière d'encadrement des pratiques professionnelles; de l'autre côté, il déclare ces mêmes ordres apparentés à des groupes à caractère privé, poursuivant des intérêts économiques spécifiques comme le font les associations professionnelles *stricto sensu*, les groupes patronaux et les syndicats.

Ce double discours mine considérablement la confiance du public envers les ordres professionnels et se traduit par une perte de crédibilité de tout l'édifice sur lequel repose le *Code des professions*.

3.2 Une exemption symbolique

Certes, il y a cette exemption inscrite dans la Loi sur le lobbyisme (art. 5(8^e), suivant laquelle les représentations faites auprès du ministre responsable de l'application des lois professionnelles et de l'Office des professions concernant la législation et la réglementation professionnelles, n'ont pas à être déclarées au registre des lobbyistes. Le législateur admet donc, timidement, que les ordres et le CIQ puissent être *autre chose* que des regroupements d'intérêts privés.

En fait, l'exemption est purement symbolique, car redondante avec d'autres dispositions énoncées dans le même article 5 de la Loi. Il s'agit des paragraphes 2, 3, 9 et 10⁷. À eux seuls, ces paragraphes couvrent l'essentiel des représentations pouvant être menées auprès

⁷ Article 5 – La présente loi ne s'applique pas aux activités suivantes : (...) 2° les représentations faites dans le cadre d'une commission parlementaire de l'Assemblée nationale ou dans le cadre d'une séance publique d'une municipalité ou d'un organisme municipal ; (...) 3° les représentations faites dans le cadre de procédures publiques ou connues du public à une personne ou à un organisme dont les pouvoirs ou la compétence sont conférés par une loi, un décret ou un arrêté ministériel ; (...) 9° les représentations faites, dans le cadre de leurs attributions, par les titulaires d'une charge publique ; (...) 10° les représentations faites en réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique, y compris les représentations faites dans le cadre d'appels d'offres publics émis sous l'autorité d'un tel titulaire ; (...).



du ministre responsable ou de l'Office des professions, dans le cadre d'un processus d'élaboration ou de modification de la législation et de la réglementation professionnelles. On n'est guère avancé.

3.3 Une exemption qui ignore la complexité de l'encadrement d'une pratique professionnelle

Cette exemption, qui n'en est pas une, désigne également une partie bien mince et limitée du processus décisionnel. En effet, le moment d'élaboration et de modification d'une loi ou d'un règlement professionnels, s'avèrent souvent le point de chute d'un processus plus englobant amorcé en amont, ayant déjà fait intervenir une multitude d'acteurs sociaux et de titulaires d'une charge publique. Il s'ensuit que pour exercer adéquatement leur mandat, tant les ordres professionnels que le Conseil ne peuvent s'en tenir à la portion congrue des relations avec « leur » ministre et l'Office des professions.

Un exemple servira à illustrer notre propos. Conformément au *Code des professions*, le gouvernement adopte un règlement établissant la liste des programmes d'études dont les diplômes donnent ouverture aux permis professionnels. Ce règlement est élaboré sur avis de l'Office des professions, en consultation avec l'ordre professionnel concerné pour chaque programme.

D'emblée, ce processus fait entrer en jeu l'une ou l'autre des dispositions de l'article 5, mentionnées précédemment. Selon ces dispositions, les représentations menées par l'ordre professionnel auprès de l'Office des professions ou le ministre responsable, sont exemptées de l'obligation de déclaration au registre des lobbyistes.

On n'ignore pas cependant qu'un programme d'études, donnant ou non ouverture à un permis professionnel, n'est de la responsabilité ni de l'Office des professions, ni du ministre responsable. Selon le niveau de formation (secondaire, collégial ou universitaire), ce programme sera de la responsabilité exclusive ou partagée du Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, d'un collège, d'une université.

De surcroît, ce même programme pourra s'inscrire dans le contexte plus large d'une orientation gouvernementale, d'une politique institutionnelle ou ministérielle quelconque, d'un plan d'action. Pour ajouter à la complexité, cette orientation, politique ou plan d'action, sera le résultat d'un arbitrage entre divers acteurs politiques et pourrait avoir été inspirée des recommandations émises par l'un des organismes consultatifs habilités par la Loi sur l'instruction publique, la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel ou encore la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (Conseil supérieur de l'éducation, Commission d'évaluation de l'enseignement collégial, etc.).



Revenons maintenant à l'ordre professionnel concerné par un programme d'études donnant ouverture au permis professionnel. Suivant l'état actuel de la Loi sur le lobbyisme, les représentations concernant ce programme, dirigées vers l'Office des professions ou le ministre responsable, ne sont pas considérées comme des activités de lobbyisme. Elles le deviennent pourtant du seul fait, par exemple, d'être menées auprès du ministre de l'Éducation... Dans l'intervalle, la nature de ces représentations n'a pourtant pas changé; leur finalité est la même et répond au devoir de l'ordre de veiller à la qualité et à la pertinence d'un programme d'études en regard d'une pratique professionnelle réglementée.

3.4 Regard élargi sur la protection du public

En somme, l'exemption prévue à l'article 5 de la Loi est bien loin de couvrir la globalité du champ des interventions requises par protéger le public. La protection du public requiert des ordres professionnels de pouvoir effectuer, en toute légitimité, des représentations auprès d'une diversité de titulaires d'une charge publique; au-delà, donc, du cadre étroit des relations avec le ministre responsable de l'application des lois professionnelles et l'Office des professions.

La raison en est simple. Une profession ne se structure pas en vase clos, mais dans un environnement. Une profession est traversée par la société, par les connaissances qui animent cette dernière, par les forces sociales qui l'habitent, par les besoins qu'elle exprime et par les choix qui la guide. Cela prend la forme d'une organisation du travail, d'une culture d'entreprise, d'une plate-forme technologique, d'exigences de formation, de relations entre les individus déterminées par des conventions, mais aussi par des lois, des chartes, des règles du marché, des droits fondamentaux.

L'encadrement d'une pratique professionnelle requiert une compréhension élargie de ce qu'est la protection du public. D'autant plus que les quarante-cinq ordres professionnels agissent dans une multitude de secteurs d'activités. Vingt-six d'entre eux œuvrent dans le secteur de la santé et des relations humaines, avec l'État comme principal employeur. Dix autres ordres œuvrent dans le secteur du génie, de l'aménagement et des sciences. Neuf ordres, enfin, s'investissent dans le secteur du droit et de l'administration des affaires.

On conçoit sans peine qu'un ordre professionnel du droit et de l'administration des affaires effectuera, par exemple, des représentations auprès du ministre des Finances ou du Conseil du trésor afin de s'acquitter de ses obligations relatives au contrôle de l'exercice de la profession. Est-il raisonnable qu'il doive déclarer ces représentations au registre des lobbyistes?

On conçoit sans peine qu'un ordre professionnel du génie, de l'aménagement et des sciences effectuera, par exemple, des représentations auprès du ministre des Transports, du



Forestier en chef ou de la Commission de la construction du Québec. Est-il raisonnable qu'il doive déclarer ces représentations au registre des lobbyistes ?

On conçoit sans peine qu'un ordre professionnel de la santé et des relations humaines fera, par exemple, des représentations auprès du ministre de la Santé et des Services sociaux, du ministre de la Famille et des Aînés ou du Curateur public. Est-il raisonnable qu'il doive déclarer ces représentations au registre des lobbyistes ?

Ces questionnements posent au législateur un défi de cohérence qu'il lui faut relever. Cette cohérence appelle à reconnaître les ordres professionnels pour ce qu'ils sont, des institutions créées par une loi au nom de l'intérêt général, intervenant en congruence avec l'État et en prolongement de celui-ci.



4. RECOMMANDATIONS

Nous avons démontré l'insuffisance de l'exemption prévue à l'article 5 de la Loi sur le lobbying et son inadéquation en regard des réalités de l'encadrement d'une pratique professionnelle. Ce constat appelle à une reconnaissance, à inscrire dans la Loi, des exigences de mise en œuvre du *Code des professions* par les ordres professionnels.

S'agissant du CIQ, des motifs semblables doivent être évoqués et appellent à une interprétation large de son mandat d'organisme conseil.

Donner suite à ces orientations demande de la souplesse. Celle-ci est parfaitement concevable dans le cadre de la Loi sur le lobbying. En effet, le gouvernement peut, par règlement, « exclure des personnes, des organismes ou des activités de lobbying de l'application de la loi ou établir des conditions particulières dans lesquelles des personnes, organismes ou activités de lobbying sont soumises à son application » (art. 66; nous soulignons). Ce règlement existe; il s'agit du *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*.

Le 7 décembre 2007, l'assemblée des membres du Conseil interprofessionnel a adopté à l'unanimité les recommandations suivantes :

- **Élargir la liste des activités non visées par l'application de la Loi pour les ordres et le Conseil interprofessionnel**, selon le principe que le mandat de protection du public requiert des ordres professionnels et du CIQ qui les regroupe, de pouvoir effectuer, en toute légitimité, des représentations auprès d'une diversité de titulaires d'une charge publique, au-delà du cadre des relations avec le ministre responsable de l'application des lois professionnelles et l'Office des professions.
- **Proposer, aux fins d'élargissement de la liste des activités non visées, un amendement au *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*.**

Ces recommandations ne visent pas à exclure les ordres professionnels et le Conseil de la Loi sur le lobbying. Nous demandons que celle-ci soit modulée de manière à ce que les activités d'un ordre professionnel requises aux fins de protection du public, non limitatives aux représentations menées auprès du ministre responsable et de l'Office, soient dorénavant considérées comme non visées par la Loi.

Telle est la condition nécessaire d'un arrimage cohérent et respectueux entre ces deux finalités distinctes, mais complémentaires, que sont la protection du public et la transparence et l'éthique dans l'action publique.

