TRPOCB

réseau québécois de l'action communautaire autonome

CFP - 011M
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 par

la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles TRPOCB

et le Réseau québécois de l'action communautaire autonome RQ-ACA

à

La Commission des finances publiques

Concernant le 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

et

le Rapport du Commissaire au lobbyisme du Québec concernant la révision quinquennal de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

29 avril 2008

Table des matières

Présentation de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles 3
Présentation du Réseau québécois de l'action communautaire autonome 4
1. Introduction....5
2. Les recommandations du Commissaire au lobbyisme du Québec sur lesquelles nous interviendrons sont : 7
3. L'esprit de la Loi et l'esprit du « lobby social »....8
4. Nos pratiques et leurs multiples niveaux de transparence 12
5. La TRPOCB et le RQ-ACA s'opposent à l'assujettissement à la Loi des OBNL sans égard à la finalité qu'ils poursuivent 14
6. Une série de fausses pistes....15
7. Une piste potentiellement dangereuse? 19
8. La TRPOCB et le RQ-ACA s'opposent à l'assujettissement des coalitions, puisqu'elles n'ont pas davantage à être assujetties que les autres OBNL 20
9. La TRPOCB et le RQ-ACA s'opposent à l'obligation de déclarer l'appel au grand public, car il s'agit d'une activité notoire 22
10. La TRPOCB et le RQ-ACA s'opposent au raccourcissement des délais d'inscription et à l'identification de la provenance du financement d'une activité de lobbyisme social. 23
a. Les délais 23
b. La provenance du financement du mandat 25
11. La TRPOCB et le RQ-ACA appuient les efforts éducatifs prônés par le CLQ....26
12. Conclusion 26
Annexes 29
Extraits de Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme Article 3 et article 72 ..29
Extrait du Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme - Paragraphe 11 30
Liste des membres de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles 31
Regroupements et organismes nationaux composant l'instance décisionnelle de chaque membre du Réseau québécois de l'action communautaire autonome 32

Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles
TRPOCB
1, rue Sherbrooke est,
Montréal, Québec, H2X 3V8
Téléphone : 514-844-1309
Télécopieur : 514-844-2498
trpocb@cooptel.qc.ca
http://trpocb.typepad.com

Réseau québécois de l'action communautaire autonome
RQ-ACA
1555, avenue Papineau,
Montréal, Québec, H2K 2L8
Téléphone: (514) 845-6386, 1-888-433-4935
Télécopieur: (514) 845-9732
info@comavis-aca.org
http://www.comavis-aca.org

Mémoire préparé par Mercédez Roberge, coordonnatrice de la TRPOCB

Présentation de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

Organisme sans but lucratif fondé en 1995, la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (TRPOCB) réunit 32 regroupements nationaux[1] du domaine de la santé et des services sociaux.

Ces regroupements œuvrent auprès de différents groupes sociaux (femmes, jeunes, familles, personnes handicapées, communautés ethnoculturelles, etc.), effectuent différents types d'interventions (hébergement, sécurité alimentaire, etc.) et traitent de plusieurs problématiques liées à la santé (sida, santé mentale, maladie d'Alzheimer, toxicomanie, etc.).

La TRPOCB contribue à la concertation dans le secteur des organismes communautaires autonomes du domaine de la santé et des services sociaux, et elle joue un rôle important d'information et de formation auprès de ses membres. Elle veille aux intérêts des organismes de ce secteur, notamment au moyen de représentations auprès des instances politiques, et en particulier auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

À travers ses membres, la TRPOCB rejoint près de 3 000 groupes communautaires de base. Par leur contribution au maintien, à la consolidation et au développement d'une multitude de lieux d'implication, les regroupements provinciaux favorisent la participation de milliers de citoyens et de citoyennes à la vie communautaire québécoise. Grâce à ce rayonnement et à leur expertise, ils jouent un rôle essentiel auprès de la population ainsi qu'auprès de leurs organisations membres en intervenant sur différentes facettes de la santé et des services sociaux.

[1] Liste des membres de la TRPOCB en annexe.

Présentation du Réseau québécois de l'action communautaire autonome

Mis sur pied en 1996, sous le nom initial de Comité aviseur de l'action communautaire autonome, l'organisme devient le Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA) en 2007.

Le RQ-ACA est un organisme sans but lucratif composé de regroupements québécois d'action communautaire autonome structuré en 16 secteurs d'activités et en 4 regroupements multisectoriels[2]. Sa mission en est une de concertation et de représentation du mouvement sur toutes les questions reliées à l'action communautaire autonome (ACA).

Ses activités prennent les formes suivantes : consultations auprès des organismes, publication de documents d'information, rencontres de réflexion, sessions de formation, avis au gouvernement, rencontres de travail et de négociation avec le gouvernement, sensibilisation auprès des médias.

Le gouvernement du Québec reconnaît le RQ-ACA comme interlocuteur privilégié représentant le mouvement communautaire autonome pour la mise en œuvre de la politique gouvernementale et pour tout ce qui concerne l'action communautaire autonome.

Environ 4 000 groupes œuvrent en action communautaire autonome (ACA) au Québec. Ces groupes sont reconnus par le gouvernement québécois en vertu de huit critères énoncés dans la politique *L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* (adoptée en juillet 2001) :

- être un organisme à but non lucratif;
- être enraciné dans la communauté;
- entretenir une vie associative et démocratique;
- être libre de déterminer sa mission, ses approches, ses pratiques et ses orientations;
- avoir été constitué à l'initiative des gens de la communauté;
- poursuivre une mission sociale qui lui soit propre et qui favorise la transformation sociale;
- faire preuve de pratiques citoyennes et d'approches larges, axées sur la globalité de la problématique abordée;
- être dirigé par un conseil d'administration indépendant du réseau public.

[2] Liste des membres du RQ-ACA en annexe.

> «L'action communautaire est une action collective fondée sur des valeurs de solidarité, de démocratie, d'équité et d'autonomie. Elle s'inscrit essentiellement dans une finalité de développement social et s'incarne dans des organismes qui visent l'amélioration du tissu social et des conditions de vie ainsi que le développement des potentiels individuels et collectifs[3].»

1. Introduction

Tout d'abord, nous tenons à assurer la Commission des finances publiques de notre entière adhésion aux principes inhérents à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme[4], dont nous reconnaissons toute l'importance. Nous considérons également qu'une évaluation de cette loi s'imposait. Cela dit, on ne devrait pas perdre de vue les objectifs ultimes et l'esprit de la Loi au cours de son examen. Or, nous constatons que les modifications envisagées à la Loi risquent d'occasionner davantage de problèmes qu'elles n'en résoudront.

Nous convenons que, comme organisations, nous faisons des activités de lobbyisme, notamment lorsque nous tentons d'influencer le contenu d'une loi, d'un programme ou d'un plan d'action. Cependant, cela ne fait pas de nous des lobbyistes au sens de la Loi, pour la même raison qu'une action de lobby réalisée par une citoyenne ne fait pas d'elle une lobbyiste au sens de la Loi.

Dans le présent mémoire, nous expliquons pourquoi la TRPOCB et le RQ-ACA s'opposent à l'assujettissement à la Loi des organismes à but non lucratif (OBNL), des organismes communautaires et des coalitions : c'est que cela se ferait sans égard à la finalité de leurs interventions de lobbyisme. Nous démontrons également que cet assujettissement n'apportera pas les résultats escomptés en matière de transparence. En effet, puisque la transparence est inscrite au cœur même des pratiques des OBNL, des organismes communautaires et des coalitions, la population a déjà accès aux informations sur leurs interventions d'influence. Nous soutenons de plus que l'assujettissement de ces organisations pourrait restreindre leur autonomie et leur capacité d'intervention, notamment parce que la Loi n'est pas adaptée à leur fonctionnement et à la façon dont elles sont structurées.

Finalement, nous déplorons le fait que la Commission des finances publiques (CFP) n'ait pas prévu de convoquer d'OBNL, d'organismes communautaires ou de coalitions en audience, alors que le résultat

[3] Québec, Cadre de référence en matière d'action communautaire, 2004, section 2, page 6.
[4] Ci-après nommé « la Loi ».

de la consultation pourrait avoir des conséquences importantes sur ceux-ci. La TRPOCB a sensibilisé la Commission à l'importance d'entendre toutes les parties intéressées, mais cela n'a pas résulté en une ouverture véritable. À preuve, le fait que la TRPOCB et le RQ-ACA puissent être entendus ne relève pas d'un élargissement des audiences aux organismes concernés au premier chef, mais du désistement d'un invité aux audiences, ce qui est selon nous très inquiétant.

Rappelons que 5 des 17 recommandations du Commissaire au lobbyisme du Québec (CLQ) touchent directement des organismes qui n'auront pas eu la chance de s'entretenir avec les membres de la Commission. Conséquemment, ces membres ne pourront bénéficier pleinement de l'expertise des principaux intéressés par les questions soulevées par le CLQ. À ce propos, il est regrettable que la seule contribution proposée aux organismes comme les nôtres ait été la transmission électronique de mémoires, plutôt que des présentations de vive voix.

Pourtant, dans le libellé de la recommandation visant l'assujettissement des OBNL à la Loi, il est dit : « Tout comme le ministre de la Justice, le Commissaire au lobbyisme invite les parlementaires à débattre de cette question dans le cadre d'une consultation publique[5]. » Comment une consultation publique peut-elle se faire sans que les principaux intéressés soient invités ? Ce manquement est d'autant plus injustifiable dans le contexte de l'étude d'une Loi sur la transparence des décisions. Selon le Commissaire, c'est « [...] autant la transparence des activités de lobbyisme que vise la Loi que la transparence des processus décisionnels. Connaître la décision rendue par une institution publique ne suffit plus : le citoyen doit pouvoir savoir comment cette décision a été élaborée et quelles ont été les influences qui ont pu être exercées[6]. » Cet élément devra donc être pris en compte à la fin des travaux de la CFP.

[5] *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, Québec. Janvier 2008, p.38.
[6] Ibid p.83.

2. Les recommandations du Commissaire au lobbyisme du Québec sur lesquelles nous interviendrons sont :

RECOMMANDATION n° 2

Afin d'assurer le respect des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme, un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif devraient être assujettis à l'application de la Loi sur le lobbyisme. Tout comme le ministre de la Justice, le Commissaire au lobbyisme invite les parlementaires à débattre de cette question dans le cadre d'une consultation publique[7].

RECOMMANDATION n° 3

La Loi sur le lobbyisme devrait prévoir que toute coalition qui mène des activités de lobbyisme doit inscrire au registre des lobbyistes les lobbyistes qui les mènent en son nom. De plus, les articles 9 et 10 devraient être modifiés afin de spécifier, compte tenu des adaptations nécessaires, que les lobbyistes-conseils et les lobbyistes d'organisation doivent, dans le cas d'une coalition, déclarer le nom et l'adresse des organismes formant la coalition[8].

RECOMMANDATION n° 5

Afin d'assurer une meilleure portée au principe de transparence, les articles 14, 15 et 16 de la Loi sur le lobbyisme devraient donc être modifiés afin d'y prévoir que le délai pour produire une déclaration initiale est de 10 jours après le début des activités pour les lobbyistes-conseils et de 30 jours pour les lobbyistes d'entreprise ou d'organisation. Les lobbyistes devraient enregistrer tout changement au contenu de leur déclaration dans un délai de 10 jours suivant le changement. Finalement, le renouvellement de la déclaration devrait être fait au plus tard le 10e jour suivant la date anniversaire de la première inscription pour tous les lobbyistes[9].

RECOMMANDATION n° 6

Les articles 9 et 10 de la Loi sur le lobbyisme devraient être modifiés afin d'y prévoir que la déclaration d'un lobbyiste doit indiquer le nom de toute personne, entreprise ou organisation qui contribue, financièrement ou autrement, à une activité de lobbyisme[10].

---

[7] Ibid., p.38.
[8] Ibid., p.39.
[9] Ibid., p.43.
[10] Ibid., p.45.

RECOMMANDATION n° 8

> À l'instar de ce qui se fait au palier fédéral et dans les autres provinces canadiennes qui encadrent les activités de lobbyisme, la loi québécoise devrait exiger des lobbyistes qu'ils déclarent s'ils entendent utiliser comme moyen de communication un « appel au grand public » [11].

RECOMMANDATION n° 14

> Convaincu que la mise en œuvre de la Loi sur le lobbyisme demeurera incomplète si des efforts additionnels ne sont pas consacrés à l'éducation des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et des citoyens, le Commissaire au lobbyisme recommande que la Loi soit amendée afin d'y inscrire clairement que le Commissaire a également pour mandat d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes d'éducation relatifs aux exigences de la Loi sur le lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes en vue de sensibiliser ses clientèles[12].

3. L'esprit de la Loi et l'esprit du « lobby social »

En avril 2003, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme est entrée en vigueur, après une consultation réalisée en 2002.

La Loi a été conçue dans l'esprit du Conseil de l'OCDE: « Il devrait exister des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé[13]. » Le ministre de la Justice de l'époque, M. Paul Bégin a d'ailleurs repris cette notion dans ses remarques préliminaires, lors de l'étude du projet de loi n° 80 en mai 2002 : « [...] les activités de lobbyisme constituent un moyen efficace d'assurer la circulation de l'information dans le processus décisionnel public et, par conséquent, contribuent aux échanges souhaitables entre les secteurs privé et public[14]. »

D'une part, la distinction entre le « public » et le « privé » démontre l'importance de départager ce que nous pourrions appeler le lobby social et le lobby d'affaires. D'autre part, les OBNL, les organismes communautaires et les coalitions ne se reconnaissant ni dans le terme « privé » ni dans le terme « public », il y a déjà là une question de fond qui peut expliquer en partie pourquoi l'intégration de ces organismes pose de sérieuses difficultés administratives.

---

[11] Ibid., p..49.
[12] Ibid., p.61.
[13] 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, Québec, Juin 2007, p.2
[14] Commission des finances publiques, Consultation générale sur le projet de loi n° 80, 28 mai 2002

Si l'encadrement d'une loi est nécessaire pour que le public soit informé lorsque des démarches peuvent favoriser des intérêts financiers particuliers, il en va tout autrement lorsque les démarches concernent des intérêts collectifs et des intérêts qui ne sont pas à caractère mercantile.

Dans le premier cas, la perspective de faire des gains pécuniaires nécessite une attention particulière, car elle peut avoir pour résultat d'enrichir certains au détriment d'autres. En donnant accès à de l'information sur de telles démarches d'influence, la Loi s'assure que les enjeux sont connus de toutes les parties, autant du côté des intérêts privés en concurrence que des titulaires de charges publiques et, finalement, de la population.

Essentiellement, la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes visent la transparence quant à ce qui se déroule en privé par opposition à ce qui relève de « procédures publiques ou connues du public[15] ». Des activités comme les manifestations, les pétitions et les auditions en commission parlementaire sont ainsi exclues du champ d'application de la Loi. « L'interprétation du commissaire s'explique par le fait que les représentations faites *en public* sont en soi dévoilées. Au contraire, celles qui ont lieu en dehors de ce cadre demeurent occultes. Le souci de transparence vise ce qui est caché, il n'est donc pas utile de divulguer ce qui se passe en public ou ce qui est notoire[16]. »

Les procédures publiques ou connues du public étant caractéristiques des pratiques d'interventions utilisées dans le mouvement communautaire, nous nous demandons selon quelle logique l'interprétation faite par le Commissaire pour définir les activités exclues de la Loi ne tiendrait plus lorsqu'il s'agirait de définir les types de lobbyistes et d'organisations devant être exclus de cette même loi.

L'esprit de la Loi implique la nécessité de distinguer clairement le lobby exercé à des fins financières et particulières de celui exercé à des fins sociales et collectives. Cette distinction est primordiale, et elle doit demeurer au cœur du présent exercice d'évaluation, comme elle le fut lors de l'adoption unanime de la Loi en 2002.

[15] Rapport du Commissaire du lobbyisme du Québec, op. cit., p.30.
[16] Rapport du ministre de la Justice, op. cit., p.17.

L'exclusion de bon nombre d'OBNL du champ d'application de la Loi est souvent présentée comme ayant été établie en 2003 par le Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme[17] (paragraphe 11). Toutefois, le législateur avait prévu cette exclusion dès l'adoption de la Loi, un an plus tôt. En effet, l'article 72 de la Loi annonçait déjà la teneur du Règlement en prévoyant l'application temporaire de la définition de *lobbyiste d'organisation* :

> « [...] la définition de "lobbyiste d'organisation" prévue à l'article 3 doit se lire comme suit :
>
> "lobbyiste 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 association ou d'un autre groupement à but non lucratif constitué *à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises*[18]. » [Nous soulignons.]

Le Règlement ne faisant finalement que reprendre le contenu de l'article 72, nous considérons que son esprit fait partie intégrante de la Loi telle qu'elle fut adoptée en 2002 après consultation. C'est d'ailleurs ce que souligne le ministre de la Justice dans son 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[19] : « Le législateur ne voulait pas viser les associations ou groupements qui s'occupent de promouvoir les causes d'intérêt commun susceptibles de profiter à la collectivité (en matière environnementale, par exemple) par opposition à ceux qui défendent l'intérêt économique de quelques personnes ou groupes de personnes[20]. »

Il faudrait aussi se demander si le fait d'utiliser un règlement pour formaliser l'exclusion d'une grande partie des OBNL du champ d'application de la Loi n'a pas contribué à la perception d'iniquité qu'ont exprimée certains lobbyistes inscrits au registre des lobbyistes[21]. En effet, si on lit seulement l'article 3 de la Loi, sans en lire l'article 72, le Règlement peut être perçu à tort comme une façon de ne pas respecter la Loi.

---

[17] Ci-après nommé « le Règlement ».
[18] Article 72 de la Loi. Sanctionné le 13 juin 2002.
[19] Ci-après nommé « le rapport du ministre ».
[20] Rapport du ministre de la Justice, op. cit., p.15
[21] Ci-après nommé « le registre ».

Cette possibilité nous porte à croire que l'exclusion des OBNL doit être réaffirmée à même l'article 3 de la Loi. Nous reviendrons d'ailleurs plus loin avec une suggestion en ce sens. Nous considérons en effet que la définition des catégories de lobbyistes assujettis à la Loi revêt une importance qui justifie qu'elle relève du processus parlementaire habituel régissant la modification d'une loi, et non pas seulement de la ratification d'un règlement par le Conseil des ministres.

La question ici n'est pas de savoir si les OBNL, les organismes communautaires et les coalitions réalisent des communications d'influence en privé et en public, mais de savoir si ces communications et les personnes qui les font ont besoin d'être régies par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Nous croyons qu'inclure des OBNL, des organismes communautaires et des coalitions, sans tenir compte du fait qu'ils ont des finalités différentes du lobby d'affaires, ne serait pas davantage conforme aujourd'hui à l'esprit de la Loi que cela ne l'aurait été lors de l'adoption de cette loi en 2002. Le fait que les communications d'influence de ces organisations ne défendent pas des intérêts privés et financiers, mais des intérêts collectifs et sociétaux, est pour nous d'une importance capitale.

Les façons de faire de ces organisations ont-elles changé depuis 2002 ? Nous ne le croyons pas. Dans ce cas, qu'est-ce qui justifie que le législateur revienne sur une décision prise il y a cinq ans ? Nous remarquons que le rapport du Commissaire et les études qu'il a commandées en vue de son bilan font fréquemment allusion à la croissance du nombre de ces organisations, comme s'il s'agissait d'un problème en soi.

La tentation est grande de lier ces allusions à un certain courant qui tente de discréditer les pratiques citoyennes et les mouvements sociaux qui remettent en question le discours néolibéral dominant. Dans ce climat de suspicion, nous sommes préoccupés par le message qui serait envoyé à la population si la Loi devait s'appliquer aux OBNL, aux organismes communautaires et aux coalitions.

De plus, comme le commissaire le dit lui-même, cinq ans, c'est bien peu pour faire un bilan adéquat. Nous croyons qu'il en faudrait davantage, de temps et d'arguments, pour revenir sur une décision issue d'un long processus, d'autant plus que la Loi a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale.

4. Nos pratiques et leurs multiples niveaux de transparence

De par leur nature, et en raison de critères d'efficacité, les activités des organismes communautaires sont généralement publicisées auprès de leurs membres, des médias, des élus ainsi qu'auprès de la population en général. Historiquement, les pratiques des organismes communautaires comprennent la divulgation de leurs interventions, justement pour faire connaître celles-ci du public. Cette divulgation peut se faire au moyen de communications publiques, faites au cours d'une commission parlementaire, par exemple. Mais elle vise également à faire connaître les communications d'influence faites en privé, puisque celles-ci s'accompagnent souvent de campagnes d'appui populaire. Ainsi, même quand elles débutent en privé, les activités d'influence des organismes communautaires deviennent bien rapidement des activités « notoires », et ce, sans encadrement législatif.

En affirmant que « les activités de lobbyisme menées par certains groupes d'intérêt ne font l'objet d'aucun encadrement déontologique[22] », le Commissaire semble ignorer que les organismes communautaires se sont déjà dotés d'un encadrement et de mécanismes internes permettant d'assurer la transparence et le respect de valeurs démocratiques. Ces mécanismes sont reliés les uns aux autres et sont le fruit de décisions prises démocratiquement par les membres des organismes communautaires.

Par exemple, les règlements généraux de ces organismes régissent de nombreux éléments de la vie associative : rôles et responsabilités des diverses instances démocratiques, de l'assemblée générale jusqu'aux mécanismes de délégation de pouvoir des membres à leur conseil d'administration, etc. L'élaboration de ces règlements fait partie du processus de constitution d'un organisme, laquelle, rappelons-le, survient lorsque des gens d'une communauté directement touchée par une problématique sociale se dotent d'une structure collective expressément pour répondre à un besoin collectif. Les règlements généraux étant essentiels pour obtenir du financement de l'État par l'entremise des programmes soutenant l'action communautaire, leur contenu est donc très bien connu des titulaires de charges publiques.

Lors des assemblées générales, les activités de l'an en cours sont rapportées et étudiées par les membres (rapport d'activités), et celles de l'année à venir sont définies et adoptées par les membres

[22] Rapport du Commissaire du lobbyisme du Québec, op. cit., p.37.

(plan d'action, orientations, propositions). Les états financiers sont également présentés à cette occasion, ce qui permet de rendre visible l'usage qui a été fait des sommes reçues. Toute somme qui aurait été dépensée ou reçue en vertu d'activités non approuvées par les membres lors de l'assemblée générale précédente seraient très rapidement remarquée. De plus, un suivi des décisions précédentes est alors effectué (procès-verbal de l'AGA précédente et, bien sûr, de l'année en cours).

C'est donc en toute connaissance de cause que l'État finance des organismes de défense collective des droits, dont la mission est justement d'influer sur une problématique particulière. Ces organismes étant reconnus et financés par l'État expressément pour cette tâche, si quelqu'un est au courant, c'est bien l'État !

Dans les organismes communautaires, notamment, les nombreux documents faisant état de la bonne gestion et du respect des décisions des membres sont régulièrement acheminés vers ceux-ci. Ils sont également transmis annuellement aux titulaires de charges publiques dans le cadre d'une reddition de compte balisée en fonction de la source de financement. Cette procédure est d'ailleurs essentielle pour obtenir un premier soutien de l'État en vertu de la politique gouvernementale[23].

Non seulement cette chaîne de transmission informe-t-elle les membres et les titulaires de charges publiques, mais elle a des effets jusque dans la population. Comme il a été mentionné plus haut, les interventions des OBNL, des organismes communautaires et des coalitions sont rendues publiques afin de sensibiliser la population. Par exemple, lorsqu'un organisme communautaire fait état de ses activités d'influence en publiant un bulletin d'information sur un dossier spécifique, il le fait pour rejoindre autant de gens que possible. En bout de ligne, ce sont des centaines de milliers de personnes qui sont informées des activités des OBNL, des organismes communautaires et des coalitions.

[23] Politique gouvernementale. *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec.* 2001.

5. La TRPOCB et le RQ-ACA s'opposent à l'assujettissement à la Loi des OBNL sans égard à la finalité qu'ils poursuivent

> *Recommandation 2 du CLQ : Afin d'assurer le respect des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme, un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif devraient être assujettis à l'application de la Loi sur le lobbyisme. Tout comme le ministre de la Justice, le Commissaire au lobbyisme invite les parlementaires à débattre de cette question dans le cadre d'une consultation publique.*

Comme il a été démontré précédemment, si des structures sont transparentes, ce sont bien celles des OBNL, des organismes communautaires et des coalitions. Nous croyons que leur assujettissement à la Loi n'apporterait rien de plus à la société, puisque leurs pratiques assurent déjà la transparence visée par cette même loi. Cela ne ferait qu'inonder le registre en y reproduisant des informations déjà accessibles aux titulaires de charges publiques et à la population. Il en découlerait une surcharge administrative non seulement pour les organismes eux-mêmes, mais également pour le CLQ. Quant à la population, elle ne gagnerait rien à consulter le registre des lobbyistes; une telle situation risquerait de créer chez elle une perception mitigée de la Loi et de son utilité. Ce n'est assurément pas là l'objectif visé par les recommandations du CLQ. Nous ne voyons pas comment l'accumulation d'informations redondantes ou non pertinentes pourrait servir les objectifs de transparence de la Loi.

Le commissaire allègue que l'atteinte de l'objectif de transparence passerait par l'assujettissement de tous les OBNL, allant même jusqu'à dire que l'exclusion de ces derniers fait partie des « facteurs qui expliquent l'inobservation de la Loi[24] ». Soutenir que l'observation de la Loi dépend de son application aux OBNL nous semble nettement exagéré, d'autant plus que le Commissaire reconnaît que bien du travail reste à faire pour que la Loi soit appliquée aux catégories de lobbyistes qui y sont actuellement assujetties.

Nous ne trouvons aucun argument valable, ni dans le bilan du ministre ni dans le rapport du CLQ, justifiant que l'on remette en question l'esprit et le champ d'application de la Loi. Cette remise en question ne semble motivée que par le sentiment d'iniquité exprimé par certains lobbyistes, mécontents de devoir s'inscrire au registre alors que d'autres n'y sont pas obligés. À en juger par le fréquent usage

[24] Rapport du Commissaire du lobbyisme du Québec, op. cit., p.80

de propos extraits des études commandées par le CLQ, en particulier ceux de M. Raymond Hudon et de Mme Martine Hébert, il est manifeste que les lobbyistes inscrits ont profité d'une écoute attentive.

Nous nous opposons à la vision du Commissaire, qui suggère « l'assujettissement de toutes les organisations, quelle que soit la finalité poursuivie[25] ». La question de la finalité étant au cœur de l'esprit de la Loi, cette recommandation entre évidemment en contradiction avec la vision formulée dans le rapport du ministre : « Les organismes à but non lucratif que l'on veut viser sont ceux qui peuvent retirer un avantage pécuniaire des activités de lobbyisme, pour eux-mêmes ou pour leurs membres [...][26] »

Rappelons que les intérêts défendus lors des communications d'influence d'un OBNL, d'un organisme communautaire ou d'une coalition sont collectifs et que ces communications ne conduisent ni à un enrichissement individuel ni à l'enrichissement des organismes. Par exemple, lorsqu'un regroupement de maisons de jeunes écrit à un ministre, c'est pour défendre les droits des jeunes. C'est encore pour défendre les droits des jeunes qu'un tel regroupement fera des représentations pour obtenir le financement nécessaire à la réalisation de la mission sociale de ses organismes membres, ainsi qu'à sa propre mission comme regroupement.

6. Une série de fausses pistes

À la lecture du rapport, nous avons par moment eu l'impression que l'intention du CLQ n'était pas d'assujettir *tous* les OBNL. Cela dit, les pistes envisagées à ce propos manquent de cohérence et contredisent la Loi. De plus, l'argumentation qui amène le Commissaire à faire la recommandation 2 a des allures de *ciblage* que rien ne justifie. Les organismes en santé et en environnement sont souvent présentés comme déployant des énergies qui semblent dépasser une limite nébuleuse et nécessitant un certain contrôle :

> « Plusieurs organismes à but non lucratif bien structurés et souvent dotés de ressources importantes pour mener des activités de lobbyisme sont exclus de l'application de la Loi. Tel est le cas, par exemple, de certaines organisations qui interviennent dans le domaine de l'environnement ou de la santé[27]. »

[25] Commissaire du lobbyisme du Québec, Communiqué de presse (n° 1), 3 mars 2008.
[26] Rapport du ministre de la Justice, op. cit., p.15
[27] Commissaire du lobbyisme du Québec op. cit., p.11.

Ou encore :

> « Tous les jours, par exemple, les médias nous rapportent les démarches entreprises auprès des institutions publiques par des groupes environnementaux, des associations du secteur de la santé ou d'autres groupes d'intérêt, dont certains sont dotés de moyens financiers et techniques importants[28]. »

Notons ici que le fait d'être rapportées par les médias rend les démarches en question bien connues du public.

Pour nous, l'existence d'un sentiment d'iniquité chez les lobbyistes inscrits ne peut faire oublier l'esprit de la Loi ni mener à faire abstraction des incohérences qui se manifestent dès que l'on tente d'intégrer le lobbyisme social et collectif dans une Loi qui n'est pas conçue pour les encadrer. Par exemple, le fait que ce sont les lobbyistes qui s'inscrivent au registre et non pas les organisations complique toute application de la Loi aux OBNL, aux organismes communautaires et aux coalitions. Rappelons que les personnes qui réalisent les communications d'influence de ces organisations n'en retirent pas d'avantages pécuniaires individuels, par exemple, quand elles tentent de faire modifier un programme ou une loi.

Paradoxalement, le CLQ suggère l'exclusion de certains OBNL justement en raison de leur finalité. Ainsi, il lance comme hypothèse que « les organismes communautaires dont la fonction est d'offrir des services aux personnes défavorisées, malades ou handicapées » pourraient être exemptés de l'application de la Loi.

Cela signifierait-il que les groupes qui ne fournissent pas de *services directs* à la population devraient par contre être régis par la Loi ? Pensons aux groupes de défense collective des droits, aux regroupements, aux Tables régionales…

Et si la distinction s'établissait en fonction du type de personnes rejointes par les organismes communautaires, qu'adviendrait-il des maisons de jeunes, des centres de femmes, des cuisines collectives, des centres d'action bénévole ou des ressources pour personnes immigrantes ? Quel sort serait réservé aux associations de familles monoparentales, de locataires ou de consommateurs ? Les

[28] Rapport du Commissaire du lobbyisme du Québec, op. cit., p.35-36.

ressources en matière de santé ne sont pas toujours liées à des maladies ou à des handicaps; pensons aux organismes du domaine de la santé reproductive, aux maisons d'hébergements d'urgence…

Une exemption du type proposé plus haut par le CLQ demanderait d'envisager tous les cas d'espèce, ce qui représenterait des exclusions massives. Si cela n'était pas fait, l'exemption suggérée serait d'une logique fort discutable, et elle ne changerait rien au fait que trop d'organismes seraient régis par la Loi.

Le Commissaire semble croire que la notion de « partie importante » sert à éviter l'inscription d'activités « anecdotiques »; si cela est peut-être vrai pour les entreprises, cela ne sera pas le cas pour les OBNL, les organismes communautaires et les coalitions, lesquels devront souvent s'inscrire dès leur première intervention. En raison du fonctionnement des organismes communautaires, les communications d'influence auprès des titulaires de charges publiques sont effectuées par les membres du conseil d'administration ou par la personne responsable de la coordination. Or, le premier critère de l'avis 2005-07 du Commissaire stipule que : « même s'il s'agit d'une seule communication, [si elle] est menée par un membre du conseil d'administration ou par un cadre de l'entreprise […] elle nécessite une inscription au registre des lobbyistes[29] ». Du fait de la délégation de pouvoir, les communications sont bien connues des membres de l'organisme, et un suivi en est fait. Cette particularité ferait en sorte que la notion de « partie importante » deviendrait pratiquement automatique pour ces organismes. Nous croyons que l'avalanche d'information qui s'ensuivrait ne servira pas l'objectif de transparence de la Loi.

Une autre fausse piste envisagée par le CLQ est de tenter de départager les personnes bénévoles et les salariées : « pour certains OBNL l'obligation d'inscrire les lobbyistes ne vise que ceux qui reçoivent une rémunération pour leurs activités de lobbyisme. Seraient donc exclues les personnes qui mènent des activités de lobbyisme à titre de bénévole[30]. » Une même communication d'influence peut être réalisée conjointement par des personnes salariées d'un regroupement, par un organisme membre de ce regroupement, ainsi que par des bénévoles. L'exclusion des bénévoles n'enlèverait donc pas l'obligation d'inscrire plusieurs personnes au registre.

[29] Rapport du Commissaire du lobbyisme du Québec, op. cit., p.34.
[30] Rapport du Commissaire du lobbyisme du Québec, op. cit., p.8.

La proposition du Commissaire d'assouplir les modalités d'inscription au registre des lobbyistes ne serait d'ailleurs pas suffisante pour enlever ces irritants ni pour compenser pour le grand nombre de personnes à inscrire. Outre leur personnel, les organisations dont il est question ici comptent des conseils d'administration bien souvent composés d'une dizaine de membres.

Par ailleurs, le CLQ suggère que ne soient pas enregistrées les communications « faites par certains OBNL auprès des municipalités de moins de 10 000 habitants[31] ». Cela donne l'impression que les 1065 petites municipalités concernées ont moins besoin de la Loi. Ces dernières n'étant assujetties que depuis juillet 2005, le CLQ reconnaît qu'elles connaissent encore peu leurs responsabilités. Cette piste ne risque-t-elle pas de faire croire que les communications d'influence auprès des petites municipalités sont de moindre importance? De plus, il faudrait que le palier municipal soit le seul lieu d'intervention d'un organisme pour qu'il puisse profiter de cette exclusion.

Par ailleurs, le ministre précise que l'objectif est d'assujettir les OBNL « [...] dont les revenus ne sont pas essentiellement composés de subventions versées par le gouvernement, une municipalité ou un de leurs organismes[32]. » Comment comprendre alors la suggestion du Commissaire, lorsqu'il dit que les communications d'influence en vue d'obtenir une subvention n'auraient pas à être inscrites au registre ? Nous en déduisons que les organismes recevant des subventions seraient assujettis. D'autant plus qu'exclure ce sujet de communication ne lèverait pas l'obligation d'inscrire les communications portant sur de nombreux autres sujets.

La question de la provenance du financement est donc aussi contradictoire qu'épineuse. Certains pourraient être tentés d'exclure, par exemple, les OBNL dont une certaine partie du budget provient de fonds gouvernementaux, mais cela ne représente pas une solution à notre avis. D'une part, des institutions telles que les fondations caritatives, qui représentent aussi des intérêts collectifs et sociaux, ne connaîtraient pas le même sort que les organismes communautaires.

D'autre part, nous ne voyons pas en quoi une telle mesure soulagerait certains lobbyistes d'affaires de leur sentiment d'être traités de façon inéquitable. Dans l'expression de ces lobbyistes, nous détectons

[31] Rapport du Commissaire du lobbyisme du Québec, op. cit., p.38.
[32] Rapport du ministre de la Justice, op. cit., p.15.

d'ailleurs une certaine contestation de la place qu'occupent les mouvements sociaux et du fait que l'État finance la pensée citoyenne critique qui s'exprime à travers ces mouvements.

Pour nous, le simple fait d'envisager d'exclure les démarches faites pour obtenir des subventions gouvernementales démontre encore une fois la nécessité de considérer en premier lieu la finalité afin de définir le champ d'application de la Loi

Quant à faire la distinction entre les « petits » et les « gros » organismes, comme le Commissaire semble le préconiser, trop de complications nous viennent immédiatement à l'esprit : sur quelles bases cette distinction serait-elle faite? Le budget total de l'organisme? Le budget des communications? Le budget des représentations? Etc. Quel serait le plafond budgétaire au-delà duquel un OBNL devrait être assujetti à la Loi ? 200 000 $? 1 000 000 $? 2 000 000 $? Rappelons qu'actuellement aucune considération de ce type n'est prévue dans l'application de la Loi pour les lobbystes-conseils et les lobbyistes d'entreprise. Il est permis de se demander si cela n'entraînerait pas davantage de mécontentement chez ces lobbyistes, qui doivent s'inscrire nonobstant les moyens financiers globaux de leurs cabinets ou des entreprises qui les engagent. À cet égard, on comprendrait les gens d'affaires de se rebiffer. Pour nous, il ne s'agit pas d'une piste à envisager.

Nous croyons qu'assujettir les organismes communautaires en bloc pour ensuite multiplier les exceptions, ou encore pour se livrer à de l'interprétation en excluant « certains organismes », c'est ouvrir la porte à l'arbitraire. Cela ne servirait pas l'intérêt public et pourrait ne pas être conforme à l'esprit de la Loi. Il ne s'agit donc pas d'une piste à envisager.

7. Une piste potentiellement dangereuse?

Nous considérons que les conséquences de l'assujettissement à la Loi des OBNL, des organismes communautaires et des coalitions méritent des examens plus poussés que ce qui nous semble avoir été fait.

Par exemple, il est permis de se demander si le fait d'être inscrit au registre pourrait mettre en péril le statut d'organisme charitable. En effet, quelle serait l'interprétation de l'Agence du revenu du Canada (ARC) devant le fait que des organismes disposant d'un numéro de charité soient inscrits au registre ?

Les règles de l'ARC balisent déjà la part que peuvent occuper les actions « à caractère politique »; celles-ci sont permises, mais elles doivent demeurer dans des proportions bien précises. Suite à son inscription au registre, un organisme risquerait-il ainsi de perdre son numéro de charité, lequel lui permet d'émettre des reçus d'impôt pour les dons reçus ? Nous sommes convaincus que tel n'est pas l'objectif de la révision de la Loi. Cependant, en mentionnant les groupes caritatifs dans son argumentation visant l'assujettissement des OBNL, le CLQ semble ouvert à les assujettir aussi. A-t-il étudié les conséquences d'une telle mesure sur le financement de ces organismes et sur leur capacité d'action ? De plus, le public n'étant pas nécessairement informé que le fait de détenir un numéro de charité est compatible avec la réalisation d'actions politiques, n'y-a-t-il pas un risque d'alerter inutilement la population ? Nous nous interrogeons sur les conséquences que pourrait avoir le développement d'une suspicion indue face à des OBNL qui n'auraient pourtant rien à se reprocher et qui n'auraient rien changé à leur fonctionnement, à l'exception de s'être inscrits au registre. Ce n'est sûrement pas intentionnellement que le CLQ crée un risque que des citoyennes et des citoyens retirent leur soutien à des OBNL, mais ce risque devrait être évalué.

8. La TRPOCB et le RQ-ACA s'opposent à l'assujettissement des coalitions, puisqu'elles n'ont pas davantage à être assujetties que les autres OBNL

> *Recommandation 3 du CLQ : La Loi sur le lobbyisme devrait prévoir que toute coalition qui mène des activités de lobbyisme doit inscrire au registre des lobbyistes les lobbyistes qui les mènent en son nom. De plus, les articles 9 et 10 devraient être modifiés afin de spécifier, compte tenu des adaptations nécessaires, que les lobbyistes-conseils et les lobbyistes d'organisation doivent, dans le cas d'une coalition, déclarer le nom et l'adresse des organismes formant la coalition.*

Les coalitions étant habituellement à but non lucratif, nous pourrions reprendre ici tous les arguments évoqués précédemment, car le CLQ prône ici, encore une fois, un assujettissement sans égard à la finalité. Nous ne voyons d'ailleurs pas pourquoi l'assujettissement des coalitions fait l'objet d'une recommandation distincte. Mais nous constatons que cela permet au CLQ d'imposer à ces groupes l'obligation de fournir la liste de leurs membres, ce qu'on n'exige pas présentement des autres lobbyistes d'organisation. Ce traitement distinct semble traduire la présomption que les membres des coalitions retireraient des avantages indus de leur statut et que les coalitions mêmes seraient moins légitimes et moins transparentes que d'autres organismes. Dans notre expérience, cette présomption est

non fondée. Les membres d'une coalition, d'un organisme communautaire ou d'un OBNL ne retirent pas d'avantages commerciaux des activités de lobbyisme de l'organisation qui les rassemble. C'est plutôt la population dans son ensemble qui bénéficie de telles activités; c'est le cas, par exemple, lorsqu'une coalition se porte à la défense de la qualité de l'environnement.

Les coalitions ne sont pas toujours enregistrées et n'ont habituellement pas pignon sur rue. Certaines sont constituées de personnes, d'autres d'organisations, et leur composition peut varier au fil des événements, tout comme leur mode de financement. Ainsi que nous le verrons plus loin, cette diversité en matière de composition rendrait notamment l'application de la recommandation 6 complètement impossible.

Qu'elles soient temporaires ou non, les coalitions représentent un mode d'organisation légitime et nécessaire qui démontre la capacité d'une communauté à s'unir pour faire face à un enjeu commun. Nous avons remarqué plusieurs allusions qui jettent un certain discrédit sur les coalitions dans les études commandées par le Commissaire, notamment dans les écrits de M. Raymond Hudon. Ce dernier affirme que « L'actualité quotidienne regorge de ces campagnes [...] destinées à convaincre que les objectifs poursuivis sont légitimes en convertissant la défense d'intérêts particuliers en promotion d'un intérêt général ou en faisant percevoir un enjeu singulier comme un problème politique général[33]. »

Nous nous interrogeons sur la motivation derrière la recommandation 3. Lorsqu'elles sont formées d'organisations, les coalitions réalisent des actions qui sont surveillées non seulement par les délégués qui y siègent pour représenter diverses organisations, mais également par les membres de ces dernières, et par les membres de leurs membres. La cascade des processus démocratiques fait en sorte qu'en bout de ligne beaucoup de personnes sont au courant, par exemple, que la Coalition solidarité santé a rencontré les responsables du dossier de la santé des trois partis siégeant à l'Assemblée nationale, en « privé », dans leurs bureaux.

Paradoxalement, nous constatons que la médiatisation des coalitions et des organismes communautaires est utilisée pour justifier leur assujettissement à une loi dont l'objectif est justement de rendre visible ce qui ne l'est pas.

---

[33] *Éclairages sur la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, Raymond Hudon, mai 2007, p.33.

L'objectif de transparence de la Loi nous paraît donc être déjà rempli par les coalitions, et ce, pour les mêmes raisons présentées plus haut concernant les OBNL et les organismes communautaires.

9. La TRPOCB et le RQ-ACA s'opposent à l'obligation de déclarer l'appel au grand public, car il s'agit d'une activité notoire

> *Recommandation 8 du CLQ : À l'instar de ce qui se fait au palier fédéral et dans les autres provinces canadiennes qui encadrent les activités de lobbyisme, la loi québécoise devrait exiger des lobbyistes qu'ils déclarent s'ils entendent utiliser comme moyen de communication un « appel au grand public ».*

Selon nous, la recommandation 8 contrevient à l'esprit de la Loi puisque l'appel au grand public est par nature connu du public, ce que confirme le ministre lorsqu'il écrit : « Le but de la Loi étant de permettre de savoir qui, dans quel domaine, tente d'influencer la prise de décision, on comprend que le public est suffisamment prévenu lors de campagnes d'information ou d'opinion[34]. »

De telles campagnes étant volontairement rendues visibles, leur déclaration au registre du lobbyisme n'est soutenue par aucune logique. À cet égard, comment comprendre que le principe qui vaut pour exclure 11 catégories d'activités – soit qu'un « mode de publicité assure la transparence [de ces] activités[35] » – ne vaille plus dans le cas d'un « appel au grand public », entreprise publicisée s'il en est.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, il est dans l'intérêt et dans les pratiques des OBNL, organismes communautaires et coalitions d'informer la population des démarches qu'ils entreprennent afin d'influencer les pouvoirs publics. En agissant de la sorte, ces organismes sensibilisent la population au bien-fondé de leurs interventions et des résultats qui peuvent en découler. Ce faisant, ils exercent simplement leur rôle citoyen, et font souvent évoluer les mentalités. La recommandation 8 nous questionne au plus haut point. D'aucuns pourraient être tentés d'y voir une tentative de museler les mouvements sociaux en limitant leurs pratiques de sensibilisation et d'information de la population.

Chose certaine, cette recommandation est particulièrement illogique : l'appel au grand public devrait être enregistré, alors que ses résultats ne le devraient pas, les actions encouragées par l'appel étant

[34] Rapport du ministre de la Justice, op. cit., p.13-14.
[35] Rapport du Commissaire du lobbyisme du Québec, op. cit., p.29.

réalisées par des individus. Ainsi, dans le cas d'une campagne publique menée par un centre de femmes, le fait de demander à la population de transmettre un message par télécopie sur une politique ou une loi serait vu comme une activité de lobbyisme, alors que la même télécopie transmise par une citoyenne ne serait pas considérée comme telle.

Pourtant, ni la citoyenne ni l'organisme ne retireraient de bénéfice matériel direct de cette communication. Cette illustration prouve encore une fois que les communications d'influence exercées pour le compte de la collectivité ne cadrent pas avec la Loi et encore moins avec la tentative d'y assujettir les OBNL, les organismes communautaires et les coalitions.

10. La TRPOCB et le RQ-ACA s'opposent au raccourcissement des délais d'inscription et à l'identification de la provenance du financement d'une activité de lobbyisme social.

> *Recommandation 5 : Afin d'assurer une meilleure portée au principe de transparence, les articles 14, 15 et 16 de la Loi sur le lobbyisme devraient donc être modifiés afin d'y prévoir que le délai pour produire une déclaration initiale est de 10 jours après le début des activités pour les lobbyistes-conseils et de 30 jours pour les lobbyistes d'entreprise ou d'organisation. Les lobbyistes devraient enregistrer tout changement au contenu de leur déclaration dans un délai de 10 jours suivant le changement. Finalement, le renouvellement de la déclaration devrait être fait au plus tard le 10e jour suivant la date anniversaire de la première inscription pour tous les lobbyistes.*
>
> *Recommandation 6 : Les articles 9 et 10 de la Loi sur le lobbyisme devraient être modifiés afin d'y prévoir que la déclaration d'un lobbyiste doit indiquer le nom de toute personne, entreprise ou organisation qui contribue, financièrement ou autrement, à une activité de lobbyisme.*

Ces deux recommandations du CLQ démontrent encore une fois que la Loi n'est pas adaptée à la réalité des organismes qu'on désire y assujettir. Nous croyons même qu'elles risquent d'entraver la capacité d'action et l'autonomie des OBNL, des organismes communautaires et des coalitions.

a. Les délais

Nous comprenons que le CLQ tente de s'assurer de la mise à jour constante du registre des lobbyistes. Toutefois, le resserrement des délais pose problème. Pour les lobbyistes d'organisation, le délai

d'enregistrement initial passerait de 60 à 30 jours, le délai de renouvellement passerait de 30 à 10 jours, et le délai accordé pour modifier un enregistrement passerait de 60 à 10 jours.

Dans les organismes communautaires, par exemple, les conseils d'administration, élus par les membres, se voient habituellement confier des mandats d'un an. De plus, l'actualité (notamment politique) décide souvent du calendrier d'intervention et de réaction face à divers enjeux. Pour cette raison, les mandats, au sens où l'entend le CLQ, peuvent s'activer plusieurs fois en cours d'année, alternant entre états de veille et périodes d'activités intenses, voire s'étaler sur plusieurs années. Dans ce contexte, le registre des lobbyistes devrait soit intégrer d'innombrables éléments de mise à jour (tant des noms que des mandats), soit faire état de mandats si larges que l'objectif de transparence visé par sa constitution ne serait pas atteint.

Même si les modalités d'inscription au registre étaient assouplies, comme le suggère le CLQ quant aux biclés de signature, l'assujettissement à la Loi des OBNL, des organismes communautaires et des coalitions entraînerait pour eux une surcharge administrative. Ainsi, ces organisations devraient songer avant toute intervention à mettre à jour leur inscription. Rappelons qu'elles agissent bien souvent en situation d'urgence, et que des considérations administratives ne sauraient alors retarder leurs actions. Les assujettir à la Loi pourrait ainsi compromettre leur capacité de réaliser leur mission, ce qui n'est évidemment pas l'intention du CLQ.

Exemple typique illustrant les conséquences possibles des recommandations du CLQ

Conformément aux orientations définies par ses membres, le conseil d'administration d'un organisme communautaire de quartier organise diverses actions pour critiquer un projet de loi. Voici à quoi peut ressembler son plan d'action :

a. Envoyer aux journaux une lettre ouverte exposant les critiques envers le projet de loi.
b. Envoyer la même lettre à la députée.
c. Organiser un rassemblement pacifique devant le bureau de la députée locale afin de lui demander de prendre en compte les intérêts de la population.
d. Rencontrer la députée à son bureau de comté.
e. Faire une conférence de presse.
f. Demander aux membres de l'organisme, à la population en général et à d'autres organisations communautaires d'appuyer la position de l'organisme en transmettant un même message par télécopie à cette députée.
g. Intervenir lorsque le projet de loi sera étudié en commission parlementaire.

Si les recommandations 2 et 8 du CLQ étaient acceptées, cet organisme communautaire devrait enregistrer les actions *b, d* et *f* au registre des lobbyistes. Par contre, les autres activités de ce plan d'action n'auraient pas à être enregistrées, et ce, malgré qu'il s'agisse d'un message unique et d'une même intention d'influence. De plus, la télécopie transmise par un citoyen à la suite de l'appel lancé au public n'aurait pas le même statut que la télécopie identique envoyée par un organisme communautaire. La surcharge administrative qui découlerait ne serait justifiée par aucune logique.

b. La provenance du financement du mandat

Nous ne nous opposons pas ici à l'obligation de dévoiler la provenance du financement global de l'organisme, puisque cette information est déjà très bien connue du public et des titulaires de charges publiques. Par contre, nous ne saurions accepter de préciser quelle part de ce financement est utilisée pour une communication d'influence. Une telle démarche serait contraire à l'esprit de la Politique gouvernementale sur l'action communautaire et, de ce fait, contraire aux programmes de financement administrés par différents ministères. Rappelons que c'est la réalisation de la mission dans sa globalité qui est financée par l'État.

Répondre à la demande du CLQ équivaudrait à fractionner la mission d'un organisme communautaire en dossiers ou en mandats de lobbyisme. Il serait non seulement contraire à la Politique, mais tout simplement impossible d'isoler le montant du budget utilisé pour effectuer des communications d'influence. Dans le cas d'un regroupement, par exemple, un tel exercice ne pourrait se limiter à la comptabilité interne, mais nécessiterait toute une série de démarches chez les organismes membres.

Rappelons que les personnes qui font des communications d'influence pour des organismes communautaires sont bien souvent les membres du conseil d'administration. Dans le cas d'un regroupement, ces personnes ne sont pas rémunérées par le regroupement même, puisqu'elles sont déléguées par d'autres organismes, les organismes membres. Ces derniers peuvent déléguer des membres de leur propre équipe de travail ou de celle d'un organisme local, ou encore des bénévoles, par exemple, des membres de conseils d'administration de l'un ou l'autre de ces niveaux. Ce type de chaîne n'est pas rare lorsqu'un regroupement national rassemble des regroupements régionaux et des groupes de base. Pour se conformer à la recommandation 6, il faudrait que toutes les associations d'où proviennent les membres du conseil d'administration d'un regroupement déterminent quelle partie de leur propre budget a été consacrée à chacune des communications menées conjointement avec ce

regroupement. Soulignons que l'exercice comptable prôné dans la recommandation 6 prendrait encore plus d'ampleur dans le cas des mandats des coalitions réunissant des organismes de divers niveaux.

En plus de ne pas être envisageable en regard de la Politique gouvernementale, le dédale que représenterait un tel exercice comptable le rendrait également impossible à réaliser en pratique.

11.La TRPOCB et le RQ-ACA appuient les efforts éducatifs prônés par le CLQ

> *Recommandation 14 du CLQ : Convaincu que la mise en œuvre de la Loi sur le lobbyisme demeurera incomplète si des efforts additionnels ne sont pas consacrés à l'éducation des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et des citoyens, le Commissaire au lobbyisme recommande que la Loi soit amendée afin d'y inscrire clairement que le Commissaire a également pour mandat d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes d'éducation relatifs aux exigences de la Loi sur le lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes en vue de sensibiliser ses clientèles.*

Nous ne pouvons évidemment qu'encourager le législateur à accroître l'éducation de toutes les instances concernées par la Loi, et il nous semble logique de confier cette tâche au Commissaire. Nous appuyons donc cette recommandation.

12.Conclusion

Nous considérons que le législateur a eu raison, en 2002, de ne pas assujettir tous les OBNL à la Loi sur le lobbyisme. Après avoir examiné l'ensemble des conséquences des propositions faisant l'objet de la présente consultation, une même question s'impose à nous : pourquoi rendre visible ce qui l'est déjà, pourquoi surveiller ce qui n'a pas besoin de l'être ?

Nous ne croyons pas que l'assujettissement à la Loi des OBNL, des organismes communautaires et des coalitions favorisera la transparence en matière de lobbyisme. Exercées au grand jour, les actions de ces organisations se situent bien loin du lobby secret mené derrière des portes closes. Rappelons qu'une avalanche d'information redondante au sujet de nos organisations ne servira pas la Loi.

Dans ce mémoire, nous avons mis en relief des incohérences et des difficultés d'application relativement à plusieurs recommandations du Commissaire, notamment sur le plan des restrictions

qu'elles occasionneraient quant à la capacité d'action des OBNL, des organismes communautaires et des coalitions. Ces organisations sont déjà très loin d'avoir les ressources financières nécessaires à la pleine réalisation de leur mission. Conséquemment, en leur imposant une surcharge administrative, on risque de les empêcher de jouer un rôle actif dans la société. Aussi importante qu'elle soit, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme ne peut remettre en question des principes d'autonomie appuyés par la population et admis par l'État.

Nous croyons que c'est en partie la méconnaissance du fonctionnement des OBNL, des organismes communautaires et des coalitions, notamment en ce qui a trait à la transparence de leurs pratiques, qui a amené le Commissaire à proposer leur assujettissement à la Loi et l'enregistrement d'actions telles que l'appel au grand public. Cela dit, nous déplorons le fait que le nombre d'OBNL, d'organisations communautaires et de coalitions en activité au Québec, de même que le financement gouvernemental qu'ils reçoivent, ait été utilisé dans la littérature pour justifier leur assujettissement à la Loi. Faut-il rappeler que les mouvements sociaux sont issus de la population elle-même qui, en exerçant sa liberté d'association, se réunit pour faire avancer une cause commune ? La légitimité de ce type d'organisation sociale n'a pas à être mise en doute de quelque façon que ce soit. Par le présent mémoire, nous espérons avoir contribué à mieux faire connaître ce que nous sommes et ce que nous réalisons.

Les OBNL, les organismes communautaires et les coalitions exercent des activités d'influence afin de défendre des intérêts collectifs et non dans le but d'en retirer des avantages pécuniaires ou de promouvoir des intérêts privés. Ces organismes et leurs pratiques se distinguent donc des catégories visées par la Loi, et nous demandons au législateur d'intégrer cette distinction à même la Loi.

La considération de la finalité est déjà exprimée dans la Loi, et ce, dans l'article 72 et dans le règlement de 2003. Nous demandons au législateur de conserver ce principe dans la Loi afin de respecter l'esprit d'un texte législatif adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale il y a cinq ans.

Nous comprenons que le Commissaire veuille mieux réglementer les activités de lobbyisme. Cependant, nous considérons que l'objectif de transparence de la Loi serait mieux servi par un encadrement efficace du lobby réalisé à des fins commerciales, financières ou marchandes, en raison des intérêts privés que ce type de lobby sous-tend.

Pour cadrer avec l'esprit de la loi en regard des finalités, l'article 3 devrait ainsi mentionner que la catégorie « lobbyiste d'organisation » intègre les organismes constitués à des *fins commerciales, financières ou marchandes.*

Dans le même esprit, nous croyons qu'en plus des organismes « dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif, des représentants de telles entreprises[36] », il faudrait ajouter ceux *dont les membres sont des personnes pouvant retirer un avantage financier pour eux-mêmes, une entreprise ou un secteur d'entreprises.*

Le CLQ reconnaît que cinq années d'application de la Loi ne suffisent pas pour porter « un jugement définitif sur l'atteinte des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme[37] ». Pourtant, la nature de ses recommandations remet en question l'esprit même de la Loi. C'est notamment le cas quand il suggère d'assujettir à la Loi les OBNL, les organismes communautaires et les coalitions, sans égard aux finalités qu'ils poursuivent. Nous considérons qu'une telle remise en question est aussi prématurée qu'injustifiée.

[36] Article 72 de la Loi et règlement.
[37] Rapport du Commissaire du lobbyisme du Québec, op. cit., p.67.

Annexes

Extraits de Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme38

Article 3 et article 72

3. Sont considérés lobbyistes aux fins de la présente loi les lobbyistes-conseils, les lobbyistes d'entreprise et les lobbyistes d'organisation.

On entend par :

« lobbyiste-conseil », toute personne, salariée ou non, dont l'occupation ou le mandat consiste en tout ou en partie à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'autrui moyennant contrepartie ;

« lobbyiste d'entreprise », toute personne dont l'emploi ou la fonction au sein d'une entreprise à but lucratif consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte de l'entreprise ;

« lobbyiste 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 association ou d'un autre groupement à but non lucratif.

[...]

72. Jusqu'à la date d'entrée en vigueur du premier règlement pris en vertu du paragraphe 2 de l'article 66 ou jusqu'au 1er mars 2003, selon la plus rapprochée de ces dates, la définition de « lobbyiste d'organisation » prévue à l'article 3 doit se lire comme suit :

« lobbyiste 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 association ou d'un autre groupement à but non lucratif constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises. »

[...]

c. T-11.011, r.0.1

---

[38] Sanctionnée le 13 juin 2002

Extrait du Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme39

Paragraphe 11

Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme
(L.R.Q., c. T-11.011, a. 66, par. 2 et 7)

1. Malgré l'article 3 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011), ne sont pas considérés lobbyistes aux fins de l'application de cette loi les personnes et organismes énumérés ci-après, de même que les personnes élues ou nommées à l'un de ces organismes et les membres du personnel de ces personnes et organismes :

[...]

11° toute autre personne dont l'emploi ou la fonction consiste à exercer, même d'une manière importante, des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif qui n'est ni constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles, ni formé de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises.

D. 179-2003, a. 1

[...]

[39] Règlement adopté le 1er mars 2003 tel que prévu par l'article 72 de la Loi lors de son adoption le 30 juin 2002.

Liste des membres de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

- À cœur d'homme - Réseau d'aide aux hommes pour une société sans violence
- Alliance des communautés culturelles pour l'égalité dans la santé et les services sociaux (ACCESSS)
- Association canadienne pour la santé mentale Division du Québec (ACSM)
- Association des centres d'écoute téléphonique du Québec (ACETDQ)
- Association des groupes d'intervention en défense de droit en santé mentale du Québec (AGIDD-SMQ)
- Association québécoise de prévention du suicide (AQPS)
- Association québécoise des banques alimentaires et des moissons (AQBAM)
- Association québécoise des centres communautaires pour aînés (AQCCA)
- Coalition des organismes communautaires québécois de lutte contre le SIDA (COCQ-SIDA)
- Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN)
- Fédération de ressources d'hébergement pour les femmes violentées et en difficulté du Québec (FRHFVDQ)
- Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ)
- Fédération des Centres communautaires d'intervention en dépendances (FCCID)
- Fédération des centres d'action bénévole du Québec (FCABQ)
- Fédération des familles et amis de la personne atteinte de maladie mentale (FFAPAMM)
- Fédération du Québec pour le planning des naissances (FQPN)
- Fédération québécoise des organismes communautaire famille (FQOCF),
- Fédération québécoise des Sociétés Alzheimer (FQSA)
- L'R des Centres de femmes du Québec (L' R)
- Regroupement d'entraide pour la jeunesse allosexuelle du Québec (RÉJAQ)
- Regroupement des auberges du cœur du Québec (RACQ)
- Regroupement des cuisines collectives du Québec (RCCQ)
- Regroupement des maisons de jeunes du Québec (RMJQ)
- Regroupement des organismes communautaires autonomes jeunesse du Québec (ROCAJQ)
- Regroupement des organismes de justice alternative du Québec (ROJAQ)
- Regroupement des organismes Espace du Québec (ROEQ)
- Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec (RRASMQ)
- Regroupement Naissance-Renaissance (RNR)
- Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence conjugale (RPMHTFVVC)
- Regroupement québécois des CALACS (centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel) (RCALACS)
- Regroupement québécois du parrainage civique (RQPC)
- Réseau québécois d'action pour la santé des femmes (RQASF)

Regroupements et organismes nationaux composant l'instance décisionnelle de chaque membre du Réseau québécois de l'action communautaire autonome

16 SECTEURS*	58 ORGANISMES DÉCISIONNELS
Action bénévole (1)	· Fédération des centres d'action bénévole du Québec
Autochtones (1) (secteur suspendu à la demande du membre)	· Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec
Communications (3)	· Association des médias écrits communautaires du Québec · Association des radiodiffuseurs communautaires du Québec · Fédération des télévisions communautaires autonomes du Québec
Consommation (2)	· Coalition des associations de consommateurs · Union des consommateurs
Défense des droits (7)	· Assemblée des travailleurs et travailleuses accidentés-es du Québec · Association des groupes d'intervention en défense des droits en santé mentale du Québec · Association québécoise pour la défense des droits des personnes retraitées et pré-retraitées · Conseil national des chômeurs et chômeuses · Front commun des personnes assistées sociales du Québec · Ligue des droits et libertés · Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi
Éducation à la solidarité internationale (1)	· Association québécoise des organismes de coopération internationale
Environnement (1)	· Réseau québécois des groupes écologistes
Famille (8)	· Association des haltes-garderies communautaires du Québec · Association Parents-Secours du Québec · Centre québécois de ressources à la petite enfance · Comité de la Semaine québécoise des familles · Confédération des organismes familiaux du Québec · Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec · Fédération québécoise des organismes communautaires Famille · Regroupement interorganismes pour une politique familiale au Québec
Femmes (18)	· Association féminine d'éducation et d'action sociale · Centre de documentation sur l'éducation des adultes et la condition féminine · Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail du Québec · Cybersolidaires · Fédération des femmes du Québec · Fédération des ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec · Fédération du Québec pour le planning des naissances · Femmes autochtones du Québec

16 SECTEURS*	58 ORGANISMES DÉCISIONNELS
	· Femmes regroupées en options non traditionnelles · L'R des centres de femmes du Québec · Nouveau départ national inc. · Regroupement Naissance-Renaissance · Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence conjugale · Regroupement québécois des Centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel · Relais-Femmes · Réseau des lesbiennes du Québec · Réseau des tables régionales des groupes de femmes · Réseau québécois d'action pour la santé des femmes
Formation (1)	· Coalition des organismes communautaires autonomes de formation
Jeunes (3)	· Regroupement des auberges du cœur du Québec · Regroupement des maisons de jeunes du Québec · Regroupement des organismes communautaires autonomes jeunesse du Québec
LGBT (1) [Lesbiennes, gais, bisexuels, transexuels]	· Conseil québécois des gais et lesbiennes
Logement (6)	· Association des groupes de ressources techniques du Québec · Confédération québécoise des coopératives d'habitation · Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec · Front d'action populaire en réaménagement urbain · Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec · Réseau québécois des OSBL d'habitation
Loisir (1)	· Conseil québécois du loisir
Personnes handicapées (2)	· Alliance québécoise des Regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées · Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec
RéfugiéEs, ImmigrantEs, communautés culturelles (2)	· Alliance communautés culturelles pour l'égalité dans les SSS · Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes
QUATRE REGROUPEMENTS MULTISECTORIELS	
Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires (CTROC)	
Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ)	
Table nationale des Corporations de développement communautaire (TNCDC)	
Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (TRPOCB)	

* Les chiffres entre parenthèses correspondent au nombre de regroupements et d'organismes nationaux constituant les instances décisionnelles du secteur. 9 octobre 2007