



LES PROPOSITIONS DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME : UNE ATTEINTE À L'EXERCICE DE LA CITOYENNETÉ

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

Présenté en septembre 2013,
dans le cadre des consultations particulières de la Commission des institutions
sur le rapport « *Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en
matière de lobbyisme* » du Commissaire au lobbyisme (mai 2012).

Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles
1, rue Sherbrooke Est, Montréal (Québec) H2X 3V8, (514) 844-1309
coordination@trpocb.org
www.trpocb.org

Table des matières

Articles du projet de loi suggéré par le Commissaire abordés dans ce mémoire	3
1. Introduction	5
2. Le résultat irait à l'encontre des intentions initiales du législateur	7
3. Des propositions dont le besoin n'est pas démontré	9
4. Des propositions compromettant la survie des organismes et nuisant à la population.....	13
4.1. Situation de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles	14
4.2. La situation des organismes de l'action communautaire autonome, notamment du secteur de la défense collective des droits.....	16
4.3. La situation des organismes de bienfaisance.....	17
4.4. Un nombre gigantesque d'organismes touchés	18
5. Des incongruités révélatrices d'une profonde incompatibilité	19
5.1. Des exceptions insuffisantes et inadaptées	19
5.2. Se limiter à ce qui est demandé	19
5.3. Des exclusions qui n'en sont pas	20
5.4. Des renseignements techniquement et éthiquement impossibles à fournir.....	21
5.5. Des délais et des démarches mettant les organismes en péril	23
6. Les propositions du Commissaire alourdiraient le registre en plus d'être plus dommageables que bénéfiques pour la société.....	23
7. Conclusion.....	26
8. Position et recommandations de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles relativement aux propositions du Commissaire au lobbyisme du Québec.....	27
Annexe A : Illustrations des conséquences des propositions du Commissaire – tirées d'activités récentes de la Table	28
Annexe B : Outils de diffusion des organismes mentionnés dans ce mémoire	33
Annexe C : Compilation des positions présentées à la Commission des Finances publiques au printemps 2008.....	34
Annexe D : Liste des membres de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles.....	38
Annexe E : Extraits des mémoires déposés en 2008 portant sur les recommandations 2, 3 et 8 du rapport du Commissaire au lobbyisme du Québec (2008).	39

Rédaction : MercédeZ Roberge / Révision : Kim De Baene

Articles du projet de loi suggéré par le Commissaire abordés dans ce mémoire

(Nous soulignons)

5. Est un lobbyiste d'organisation tout employé, dirigeant ou membre du conseil d'administration d'une organisation à but non lucratif, d'une entité affiliée à celle-ci ou d'une coalition qui exerce une activité de lobbyisme pour le compte de l'une de ces entités. (Recommandations 33, 34, 35, 38 et 39)
La coalition visée par le premier alinéa est celle dont tous les membres sont des organisations à but non lucratif. (Recommandation 37)
7. Aux fins de la présente loi, une entité est affiliée à une autre entité si l'une est la filiale de l'autre, si l'une est contrôlée par l'autre, si chacune est contrôlée par une même entité ou si l'une est membre de l'autre. De plus, une entité affiliée à une autre entité est réputée affiliée à toute entité affiliée à cette dernière. (Recommandation 34)
11. Constitue une activité de lobbyisme toute communication orale ou écrite faite auprès d'un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou susceptible d'influencer une décision relative à : (Recommandation 1)
6° une subvention, un prêt, une garantie de prêt, un cautionnement ou une autre forme d'aide financière; (Recommandations 9 et 10)
12. Constitue également une activité de lobbyisme le fait :
2° d'effectuer un appel à la population, directement ou au moyen d'un média à grande diffusion, pour l'inviter à communiquer avec un titulaire d'une charge publique en vue de l'influencer relativement à une décision visée à l'article 11. (Recommandations 15 et 16)
14. Ne sont pas considérées comme des activités de lobbyisme aux fins de la présente loi :
5° les communications faites en réponse à une demande expresse d'un titulaire d'une charge publique et limitée à ce qui est demandé; (Recommandation 19)
6° les communications faites lors des travaux d'un comité consultatif constitué par une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale, lorsque ces communications sont expressément sollicitées par un titulaire d'une charge publique et s'en tiennent à ce qui est sollicité; (Recommandation 22)
8° les communications faites par un citoyen en son propre nom ou faites par une association de citoyens; (Recommandation 25)
10° les communications faites par un lobbyiste d'organisation pour l'obtention d'une subvention, d'un prêt, d'une garantie de prêt, d'un cautionnement ou d'une autre forme d'aide financière d'une valeur de 5 000 \$ et moins; (Recommandation 39)
19. Une déclaration au registre des lobbyistes doit être remplie par le lobbyiste conformément aux règles de la présente section et aux modalités déterminées par règlement. (Recommandations 62 et 72)
20. La déclaration d'un lobbyiste doit contenir, pour chacun de ses mandats, les renseignements suivants : (Recommandation 63)
3° lorsqu'il agit à titre de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation :
a) son nom, les nom, raison sociale et coordonnées de l'entreprise ou de l'organisation pour le compte de

laquelle il exerce ses activités de lobbyisme, ainsi que les coordonnées du lieu où le lobbyiste exerce principalement sa fonction ou son emploi;

b) un résumé des activités de l'entreprise ou de l'organisation pour le compte de laquelle il exerce ses activités de lobbyisme et tout renseignement utile à la détermination de ces activités.

4° les nom, raison sociale et coordonnées de toute personne, entreprise ou organisation qui, à sa connaissance, est directement intéressée par le résultat de ses activités de lobbyisme;

5° dans le cas où le lobbyiste exerce ses activités de lobbyisme pour le compte d'une coalition, les nom, raison sociale et coordonnées des entreprises et organisations formant la coalition;(Recommandation 67)

6° les nom, raison sociale et coordonnées de toute personne, entreprise ou organisation qui contribue, financièrement ou autrement, à une ou plusieurs de ses activités de lobbyisme;

7° tous les renseignements utiles à la détermination de l'objet des activités de lobbyisme exercées afin que toute personne qui consulte le registre puisse se faire une idée précise du but recherché par le lobbyiste et de la décision qu'il tente d'influencer; (Recommandation 68)

8° la période couverte par le mandat, laquelle ne peut excéder un an; (Recommandation 73)

9° le nom de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où le titulaire d'une charge publique avec qui il compte communiquer ou avec qui il a communiqué exerce ses fonctions, ainsi que la nature de ces fonctions, selon les catégories déterminées par le commissaire au lobbyisme; (Recommandation 69)

11° les moyens de communication qu'il compte utiliser ou qu'il a utilisés;

22. Un mandat doit être déclaré au registre avant le début des activités de lobbyisme qui s'y rattachent. En cas d'activités de lobbyisme non planifiées, la déclaration doit être déposée au plus tard le cinquième jour suivant le début des activités de lobbyisme. (Recommandation 70)

25. Si un mandat n'est pas complété dans le délai indiqué au paragraphe 8° de l'article 20, il peut être prolongé pour une nouvelle période n'excédant pas un an. (Recommandation 74)

26. Tous les trois mois, le lobbyiste doit effectuer au registre des lobbyistes un bilan de ses activités de lobbyisme pour le trimestre précédent selon les modalités déterminées par règlement. Pour chaque mandat, le lobbyiste indique, à partir des renseignements qui apparaissent dans sa déclaration :

1° l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où un titulaire d'une charge publique avec qui il a effectivement communiqué exerce ses fonctions;

2° la nature des fonctions du titulaire d'une charge publique rencontré;

3° l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale avec laquelle les communications sont terminées;

4° les moyens de communication qui ont été utilisés.

(Recommandation 81)

Le Commissaire ayant présenté ses propositions sous la forme de modifications à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, c'est en regard des résultats qu'elles auraient si le législateur les retenait que se porte l'analyse de la Table. Le présent mémoire réfère donc aux numéros d'articles de ce qui sera désigné par « le projet de loi suggéré par le Commissaire », et non aux numéros des recommandations de son rapport.

1. Introduction

La Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles réunit 39 regroupements provinciaux actifs à la grandeur du Québec. Ces organismes abordent la santé et les services sociaux sous différents angles (les femmes, les jeunes, la famille, les personnes handicapées, les communautés ethnoculturelles, etc.) et selon différentes problématiques (la santé physique et la santé mentale, la sécurité alimentaire, l'hébergement, la toxicomanie, la violence, etc.).

Lieu de mobilisation, de concertation, de réflexion et d'analyse pour ses membres, la Table développe des analyses critiques portant sur différents aspects entourant le système de santé et de services sociaux en général, de même que sur toute politique pouvant avoir un impact sur la santé et le bien-être de la population. Par ses membres, elle rejoint plus de 3 000 organismes d'action communautaire autonome, œuvrant principalement dans le domaine de la santé et des services sociaux. La Table est également membre d'organismes larges, tel que la Coalition solidarité santé, la Coalition opposée à la tarification et à la privatisation des services publics, la Ligue des droits et libertés et le Réseau québécois de l'action communautaire autonome.

La Table s'est intéressée au dossier du lobbyisme au printemps 2008, à la suite du dépôt du rapport quinquennal du Commissaire au lobbyisme du Québec *Bâtir la confiance*. Elle a alors fait part de ses préoccupations à la Commission des finances publiques en présentant un mémoire, signé conjointement avec le Réseau québécois de l'action communautaire autonome. Le déclenchement des élections de 2008 avait alors mis fin aux travaux parlementaires sans que la Commission dépose son rapport, et le dossier n'a pas été repris par le gouvernement libéral, une fois de retour au pouvoir.

La Table est très préoccupée par les conséquences de plusieurs recommandations contenues dans le rapport déposé en mai 2012 par le Commissaire au lobbyisme du Québec *Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Dans ce rapport, le Commissaire reprend la plupart des modifications qu'il proposait en 2008, mais en allant beaucoup plus loin dans son mandat, puisqu'il concrétise ses recommandations en proposant le texte d'un projet de loi, qui remplacerait la Loi sanctionnée en 2003. C'est donc non seulement le contenu du rapport qui amène la Table à intervenir, mais également le fait que, même sans être un projet de loi formel, il pourrait s'agir d'une première étape menant à une refonte de la Loi.

Tout comme elle l'a fait au printemps 2008, la Table s'oppose à l'intégration à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* des organismes à but non lucratif (OBNL), dont ceux identifiés à l'action communautaire autonome, ainsi qu'à celle des coalitions formées d'OBNL. Elle s'oppose de même à ce qu'un appel à la population soit considéré comme étant une activité de lobbyisme nécessitant une inscription au registre.

La Table estime que la population québécoise doit toujours avoir l'assurance que le respect de la Charte est au cœur de l'élaboration de projets et de législations. Malheureusement, elle craint que le projet de loi suggéré par le Commissaire restreigne des libertés inscrites à l'article 3 de la Charte des droits et libertés de la personne : « la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association. ». De plus, en raison des nombreuses problématiques sur lesquelles les organismes d'action communautaire autonome interviennent, la Table craint que les propositions du Commissaire limitent l'exercice de l'ensemble des droits énumérés aux chapitres I, II et IV de la Charte, tant pour les organismes que pour la population.

Selon la Table, les propositions du Commissaire risquent de mettre en péril la capacité d'intervention des mouvements sociaux, dont les organismes communautaires qu'elle représente et les coalitions auxquelles elle siège. Les recommandations du Commissaire pourraient avoir de graves conséquences pour des dizaines de milliers d'organismes à but non lucratif et pour la population qui les soutient en les empêchant de jouer le rôle social demandé par leurs membres respectifs.

L'analyse de la Table des recommandations du Commissaire se base sur plusieurs constats. Elle estime que leur application irait à l'encontre des intentions qu'avait le législateur, lors de l'adoption initiale de la Loi, et que le besoin de telles modifications n'est ni démontré, ni appuyé eut égard à la première tentative du Commissaire pour les introduire, en 2008. La Table considère que ces modifications compromettraient la survie des organismes concernés et nuiraient à la population, en plus d'avoir pour effet d'inonder le registre d'informations redondantes et déjà publiques, qui dilueraient l'efficacité même du registre.

La Table s'interroge sur la motivation derrière la recommandation du Commissaire, d'autant plus que les mémoires déposées en 2008 ne vont pas dans ce sens, ainsi que le démontre la compilation qu'elle a effectuée à partir des 65 mémoires¹ remis à la Commission des finances publiques en mai 2008. Cette compilation démontre que :

- La proposition du Commissaire d'assujettir les OBNL a été rejetée dans 48 mémoires, alors qu'elle n'a été appuyée que dans 11 mémoires;
- La proposition du Commissaire d'assujettir les coalitions a été rejetée dans 47 mémoires, alors qu'elle n'a été appuyée que dans 10 mémoires;
- La proposition du Commissaire de considérer les appels au public comme des activités de lobbyisme a été rejetée dans 21 mémoires, alors qu'elle n'a été appuyée que dans 4 mémoires (La proposition sur l'appel au public a été moins abordé) allait de pair avec une opposition à l'assujettissement);
- Globalement, 50 mémoires ont repris l'une ou l'autre de ces trois propositions (46 s'opposaient au moins à deux de ces propositions).

Il est très troublant de constater que, malgré ce qui précède, le Commissaire ait affirmé, le 17 avril dernier, que « Lors de la révision quinquennale de la loi, en 2008, tous les acteurs interpellés étaient déjà favorables à des modifications importantes à la loi ». La Table réfute cette affirmation du Commissaire, considérant qu'un changement au champ d'application d'une loi est une modification très importante qui a été nommément refusée dans plus de 80% des mémoires déposés en 2008.

La Commission des finances publiques n'ayant pu produire de rapport à ce moment, la Table demande que les mémoires déposés à ce moment soient pris en compte dans la présente consultation, et que leur contenu ne soit plus oublié. C'est pourquoi elle dépose en annexe un recueil contenant des extraits des 50 mémoires qui présentaient, en 2008, une ou plusieurs des mêmes recommandations que porte la Table aujourd'hui, soit de ne pas assujettir les OBNL, ni les coalitions formées d'OBNL et de ne pas considérer l'appel à la population comme étant une activité de lobbyisme.

¹ Les détails de la compilation complète sont en annexe. Certains mémoires réunissent plusieurs signataires.

2. Le résultat irait à l'encontre des intentions initiales du législateur

Lors de l'étude du projet de loi n° 80 en mai 2002, le ministre de la Justice de l'époque, M. Paul Bégin précisait dans ses remarques préliminaires, que « 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 public². »

Cette distinction entre le « public » et le « privé » était reprise en 2007, dans le rapport quinquennal déposé par un autre ministre de la Justice, M. Jacques P. Dupuis, qui soulignait que la Loi avait été conçue dans l'esprit du Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), selon lequel « Il devrait exister des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé³. ».

Les OBNL, dont les organismes d'action communautaire autonome, et les coalitions d'OBNL ne cadrent pas dans cette dualité privé/public; leurs interventions ne s'apparentent ni à l'un ni à l'autre terme. Ces organismes sont issus des communautés, et non d'instances gouvernementales ou d'entités privées ou commerciales, et ils sont créés pour des fins collectives et non pour des fins privés.

Le fait de réaliser des communications d'influence ne fait pas, de ces organismes des lobbyistes au sens de la Loi. Le Code d'éthique le prouve d'ailleurs en étant totalement inadapté aux réalités des organismes qui travaillent en fonction d'objectifs bénéficiant à la collectivité.

À la lecture du Code de déontologie des lobbyistes ayant pour objet « d'établir des normes de conduite applicables aux lobbyistes afin d'assurer le sain exercice des activités de lobbyisme et d'en favoriser la transparence », tout lobbyiste devrait s'y reconnaître. Or, ce ne serait pas le cas pour une personne travaillant pour un OBNL, un organisme communautaire autonome ou une coalition d'OBNL. En effet, le concept même de lobby y est en décalage face aux réalités et aux visions de ces dernières, ce que les articles 3 et 11 démontrent clairement.

Extrait du Code de déontologie (Nous soulignons)

3. Dans la représentation des intérêts particuliers d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation, le lobbyiste doit tenir compte de l'intérêt public.

Décision, 2004-01-29, a. 3.

11. À moins d'avoir obtenu le consentement éclairé des personnes dont les intérêts sont en cause et d'en avoir avisé le titulaire d'une charge publique auprès de qui il exerce des activités de lobbyisme, le lobbyiste ne peut :

1° représenter des intérêts concurrents ou opposés ;

2° se placer dans une situation où il y a conflit réel, potentiel ou apparent entre son intérêt personnel, direct ou indirect, et les intérêts qu'il représente.

² Commission des finances publiques, Consultation générale sur le projet de loi n° 80, 28 mai 2002

³ *Recommandation du conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*, OCDE, avril 1998, cité dans *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

En faisant la distinction entre les « intérêts particuliers » de l'organisme pour lequel les lobbyistes travaillent et « l'intérêt public », de même qu'entre « l'intérêt personnel » du lobbyiste et « les intérêts qu'il représente », les articles 3 et 11 illustrent l'incongruité de la proposition du Commissaire d'intégrer les OBNL, dont les organismes d'action communautaire autonome, et les coalitions d'OBNL. Leurs activités d'influence ne se font pas en fonction d'un intérêt particulier ou personnel, mais en fonction d'un intérêt collectif, puisqu'ils ne poursuivent pas des objectifs lucratifs.

Même dans le cas de démarches pour obtenir une subvention, les fonds obtenus ne servent pas à des intérêts particuliers, mais à des collectivités. Lors de démarches pour défendre les intérêts d'un groupe de personnes se sentant lésées par une décision gouvernementale, il ne s'agit toujours pas d'intérêts particuliers. De plus, les visées collectives des démarches de ces organismes rendent le début de l'énoncé de l'article 11 tout simplement inapplicable, puisqu'il serait impossible de contacter personnellement chaque personne « dont les intérêts sont en cause ».

Le Code de déontologie des lobbyistes va donc dans le même sens que les propos du ministre Dupuis, soit que « 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 personnes⁴ ».

Ainsi, la définition de ce qui constitue une activité de lobbyisme (article 11 du projet de loi suggéré par le Commissaire) devrait préciser *que l'activité est réalisée dans l'espoir d'obtenir un privilège ou un avantage financier individuel, ou bénéficiant à une entreprise ou à un organisme à but lucratif*. Ces distinctions sont primordiales, et elles doivent être au cœur de toute analyse lorsqu'il est question de lobbyisme.

Cette précision irait dans le sens de la compréhension de la notion d'influence, tel que souhaité par le Commissaire; l'important pour lui étant que l'activité de lobbyisme soit réalisée dans l'intention d'influencer, ce qui revient à dire qu'il faut tenir compte des finalités visées par cette intention d'influencer. Pour la Table, la défense d'intérêts collectifs sans visées lucratives n'est pas du lobbyisme au sens de la Loi.

La Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles s'oppose à ce que la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* s'applique aux organismes à but non lucratif, dont les organismes d'action communautaire autonome, ainsi qu'aux coalitions composées uniquement d'organismes sans but lucratif, de même qu'aux entités auxquelles ils s'allient. La Table s'oppose également à l'intégration de l'appel à la population parmi les activités à déclarer au registre.

Recommandation

La Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles recommande de :

1. Modifier l'article 11, définissant ce qui constitue une activité de lobbyisme, de manière à préciser *que l'activité est réalisée dans l'espoir d'obtenir un privilège ou un avantage financier individuel, ou au bénéfice d'une entreprise ou d'un organisme à but lucratif*;

⁴ Rapport du ministre de la Justice, 2007, op. cit., p.15

3. Des propositions dont le besoin n'est pas démontré

Propositions du Commissaire :

5. Est un lobbyiste d'organisation tout employé, dirigeant ou membre du conseil d'administration d'une organisation à but non lucratif, d'une entité affiliée à celle-ci ou d'une coalition qui exerce une activité de lobbying pour le compte de l'une de ces entités. (Recommandations 33, 34, 35, 38 et 39)

La coalition visée par le premier alinéa est celle dont tous les membres sont des organisations à but non lucratif. (Recommandation 37)

7. Aux fins de la présente loi, une entité est affiliée à une autre entité si l'une est la filiale de l'autre, si l'une est contrôlée par l'autre, si chacune est contrôlée par une même entité ou si l'une est membre de l'autre. De plus, une entité affiliée à une autre entité est réputée affiliée à toute entité affiliée à cette dernière. (Recommandation 34)

11. Constitue une activité de lobbying toute communication orale ou écrite faite auprès d'un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou susceptible d'influencer une décision relative à : (Recommandation 1)

6° une subvention, un prêt, une garantie de prêt, un cautionnement ou une autre forme d'aide financière; (Recommandations 9 et 10)

Pour justifier l'assujettissement des organismes à but non lucratif, dont les organismes d'action communautaire autonome, et des coalitions d'OBNL à la Loi, le Commissaire ne fournit pas d'explication convaincante dans son rapport déposé en 2012. Il invoque surtout les moyens qu'ils déploient et le fait qu'ils obtiennent des résultats. L'élément qui semble déterminant pour le Commissaire concerne un « sentiment d'injustice » qui serait vécu par les lobbyistes devant s'inscrire au registre. (Nous soulignons)

« Or, plusieurs OBNL non assujettis à la Loi et dotés de moyens financiers et techniques importants interviennent régulièrement auprès des décideurs publics afin d'influencer la prise de décision sur des questions importantes. Ces groupements à but non lucratif ne se limitent pas à faire valoir leur point de vue dans des forums publics, tels des commissions parlementaires ou des sommets socioéconomiques. Ils utilisent souvent les mêmes outils de communication que tous les autres lobbyistes. (...) Pour les organismes assujettis à la Loi, cette transparence sélective engendre également un sentiment d'injustice. Elle peut être la source d'une certaine iniquité entre les personnes qui tentent d'influencer un décideur public pour un même projet; celles qui représentent une entreprise à but lucratif verront l'objet de leurs activités inscrites au registre, alors que ce ne sera pas le cas pour les autres qui exercent du lobbying pour le compte d'un OBNL non visé.(...) La distinction actuelle crée manifestement de l'insatisfaction auprès des entreprises et des organismes assujettis. »⁵

« Phénomène ayant pris de l'ampleur depuis quelques années, la formation de coalitions constitue de plus en plus un moyen privilégié pour faire valoir un point de vue sur un sujet particulier. Créées bien souvent pour une fin spécifique et pour une période limitée dans le temps, il n'en demeure pas moins que les porte-parole de ces coalitions interviennent régulièrement auprès des titulaires de charges publiques pour tenter d'influencer les décisions qui concernent leurs membres. »⁶

⁵ « Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying » Rapport du Commissaire au lobbying du Québec, mai 2012, pages 55 et 56

⁶ Rapport du Commissaire, 2012, page 50

En plus d'être bien minces, les arguments du Commissaire donnent l'impression que le problème serait lié à la taille et l'efficacité des OBNL, dont les organismes d'action communautaire autonome, et des coalitions d'OBNL. D'ailleurs, le 17 avril 2013, lorsque le Commissaire a présenté son rapport aux membres de la Commission des Institutions, les références ont été nombreuses à la taille des organismes, comme si l'influence qui en découlait était nuisible lorsqu'elles atteignaient une certaine taille, estimée en fonction d'on ne sait quelle mesure.

Cette impression est d'autant plus préoccupante, que l'assujettissement de ces organismes à la Loi occasionnerait une surcharge administrative qui pourrait justement les paralyser dans leurs actions quotidiennes, auprès de leurs communautés, et dans leurs interventions auprès des titulaires de charges publiques.

Un grave glissement de sens au sujet de la notion d'entité affiliée

La notion d'entité affiliée introduite par le Commissaire, aux articles 5 et 7 du projet de Loi qu'il suggère, aurait pour effet de modifier grandement la portée du concept de filiale, présenté par l'article 12 de la Loi actuellement en vigueur, laquelle situe l'affiliation en terme de propriété, de valeurs mobilières et de nombre de parts détenues. L'introduction de la notion d'entité affiliée – en remplacement de la notion de filiale – représente un glissement important de sens qui nuirait aux OBNL, aux organismes d'action communautaire autonome et aux coalitions d'OBNL.

Extrait de la Loi en vigueur

12. Une personne morale est considérée être la filiale d'une autre si les conditions suivantes sont réunies :
1° ses valeurs mobilières, auxquelles sont rattachées plus de 50% des voix pouvant être exprimées lors de l'élection de ses administrateurs, sont détenues, autrement qu'à titre de sûreté, par l'autre personne morale ou pour elle ;
2° le nombre de voix rattachées à ces valeurs mobilières est suffisant pour élire la majorité de ses administrateurs.⁷

Ce changement de sens est révélateur de la non-concordance de la Loi avec les structures et les pratiques, courantes au sein des mouvements sociaux, que sont les regroupements et la concertation, les alliances et le réseautage.

Jumelée à l'obligation d'enregistrer au registre les appels à la population, la proposition du Commissaire ferait en sorte de lier un organisme aux actions de tous les membres d'un organisme auquel il adhère et vice-versa. Par exemple, la Table étant membre de la Ligue des droits et libertés, elle serait « réputée affiliée » non seulement à la Ligue, mais à tous les membres de la Ligue et cette dernière serait aussi « réputée affiliée » à tous les membres de la Table.

Cela signifierait que la Table et la Ligue devraient non seulement déclarer leurs propres communications d'influence, mais qu'elles devraient aussi déclarer, comme autant de mandats distincts, tous les appels à la population qu'elles transmettraient en provenance de leurs propres membres, de même qu'en provenance de l'autre organisme ou de ses membres. Ainsi, une centrale syndicale membre de la Ligue des droits et libertés devrait déclarer un mandat pour indiquer qu'elle a transmis l'appel à la population lancé par la Table dans le cadre d'une campagne.

⁷ Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, 2002

L'application des articles 5 et 7 produirait une avalanche de mandats inscrits au registre, mandats qui ne feraient que multiplier les mêmes informations, ce qui serait néfaste pour le registre lui-même.

La Table décèle, dans les propos du Commissaire, et dans son rapport, le souhait de départager entre les grands organismes, celles qui seraient visées, et les petits organismes, qui ne seraient pas officiellement ciblés. La solution ne réside pas selon la Table dans ce type de jugement. Les interventions de grands organismes de défense des droits humains, telles qu'Amnistie internationale, Human Right Watch, la Croix Rouge, Médecins du Monde, Médecins sans Frontière, Journalistes sans Frontières, etc., n'ont pas davantage à être assujetties à la Loi que celles des organismes d'action communautaire autonome ayant de plus petits moyens.

Si des organismes disposent du statut d'organismes sans but lucratif, alors qu'elles s'apparentent à de grandes entreprises au niveau de leurs raisons d'être, de leurs visées économiques, de leur fonctionnement et de leurs moyens, il s'agit là d'un problème qui doit être réglé autrement que par une application élargie de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. L'intégration de tous les OBNL, dont les organismes d'action communautaire autonome, et les coalitions d'OBNL, pour atteindre un certain type d'organismes rappelle les paroles d'une chanson traditionnelle « visa le noir tua le blanc »⁸.

L'appel à la population n'a pas sa place dans le registre

Proposition du Commissaire :

12. Constitue également une activité de lobbyisme le fait :

2° d'effectuer un appel à la population, directement ou au moyen d'un média à grande diffusion, pour l'inviter à communiquer avec un titulaire d'une charge publique en vue de l'influencer relativement à une décision visée à l'article 11. (Recommandations 15 et 16)

Eut égard à la quasi-unanimité observée en 2008 s'opposant à l'intégration de l'appel à la population, il est encore plus étonnant que pour les sujets précédents, que le Commissaire la suggère à nouveau.

Alors qu'il cherche à préciser la portée des exceptions inscrite à la Loi, le Commissaire cite le rapport de 2007 du ministre de la Justice et fait sienne la position du ministre soit que « les représentations faites en public, entre autres lors d'une commission parlementaire, d'une séance publique ou d'une procédure publique sont, en soi, dévoilées. Au contraire, celles qui ont lieu en dehors de ce cadre demeurent 'occultes'¹⁸. Le souci de transparence vise ce qui est caché et il n'est donc pas utile de divulguer ce qui se passe en public ou ce qui est notoire¹⁹. »⁹

Vouloir intégrer l'appel à la population n'est supporté par aucune logique puisque la Loi vise à rendre visible ce qui ne le serait pas autrement. Personne ne pourrait nier l'aspect notoire des appels au grand public et le fait qu'elles sont « dévoilées ». La citation du rapport de 2007 du ministre de la Justice aurait dû disposer de l'idée même d'intégrer l'appel à la population à la Loi.

⁸ « V'la l'bon vent » : Chanson traditionnelle québécoise où un chasseur tue un canard blanc alors qu'il ne le visait pas.

⁹ MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC, 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*, 2007, pages 16 et 17, cité dans le Rapport du Commissaire, 2012, pages 36 et 37

La définition que fait le Commissaire d'un appel à la population intègre un très grand nombre de réalisations quotidiennes pour des OBNL, dont les organismes d'action communautaire autonome, et des coalitions d'OBNL. Il précise qu'un « appel auprès du public peut être fait par différents moyens plus ou moins personnalisés (correspondances, courriels, ...) ou encore en ayant recours à un média à grande diffusion (annonces dans un journal, médias sociaux, etc.) »¹⁰

« Lorsque la population répond massivement à l'invitation qui lui est faite en ce sens, l'appel au grand public peut s'avérer très efficace dans les faits pour influencer la prise de décision des institutions publiques, en créant une pression populaire auprès des élus et des autres titulaires de charges publiques œuvrant au sein de ces institutions. »¹¹

Les raisons invoquées par le Commissaire pour considérer l'appel à la population comme une activité de lobbying à inscrire semblent donc se résumer au fait que ce type d'action vise à influencer les titulaires de charges publiques et qu'il y parvient. Or, cet argument est hautement contestable puisque toutes les exceptions précisées à l'article 14 visent et permettent ce type d'influence, telle que l'intervention lors d'une séance publique, lors d'une Commission parlementaire, d'une consultation publique, etc. L'appel à la population est autant de notoriété publique que le sont les exceptions prévues.

Dans le milieu de l'action communautaire autonome et des coalitions, l'appel auprès du public est un geste courant. Il peut s'agir d'une invitation à signer une pétition, à intervenir devant une commission, à rencontrer sa députée ou son député, à participer à une action publique, à transmettre une lettre au gouvernement, à intervenir auprès des médias. L'appel à la population peut être initié par son propre organisme ou avoir été reçu par différentes sources et être transféré à ses membres. Il peut s'adresser à des personnes comme à des organismes. Les moyens de communication utilisés pour relayer ces appels sont des plus courants dans le quotidien des organismes : courriels, bulletin d'information, télécopies, médias sociaux, site internet, communiqués de presse, entrevues avec des journalistes, lettre ouverte aux journaux, etc.

Appliquer l'article 12 suggéré par le Commissaire, conjugué aux articles 5, 7 et 19, enclencherait le début d'une longue chaîne d'interventions au registre. Ainsi, lorsqu'un regroupement mobiliserait ses groupes membres pour une action, telle que l'envoi d'une télécopie au gouvernement, toutes personnes jouant un rôle dans un organisme participant à cette mobilisation devraient déclarer l'action comme une activité de lobbying. Dans le cas d'une coalition ou d'un regroupement, tous les membres et tous leurs membres respectifs devraient déclarer l'activité au registre.

Le fait que les personnes transmettant individuellement la télécopie n'aient pas à s'inscrire illustre l'illogisme de la proposition elle-même. La distinction, apparaissant au 8^e alinéa de l'article 14 du projet de loi suggéré par le Commissaire, entre une action faite « en son propre nom », ne tient pas compte de la nature même du militantisme, et même du bénévolat. En effet, lorsqu'une personne prend part à une action collective, elle agit encore en son propre nom. Elle le fait souvent autant pour elle-même, que pour une collectivité, et ce, quel que soit son statut ou son rôle quant à l'organisation de l'action.

La démocratie québécoise serait en péril si la population se sentait limitée dans l'exercice de sa citoyenneté, autant pour sa participation à des actions collectives que pour sa participation à des organisations qu'elle met sur pied pour répondre à différents besoins collectifs.

¹⁰ Rapport du Commissaire 2012, page 34.

¹¹ Rapport du Commissaire 2012, page 34.

Recommandations

La Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles recommande de :

2. Modifier l'article 5 afin d'exclure les organismes à but non lucratif, les organismes d'action communautaire autonome et les coalitions d'organismes à but non lucratif;
3. Biffer le 2^e alinéa de l'article 12, portant sur l'appel à la population;
4. Modifier l'article 14, identifiant les communications n'étant pas considérées comme des activités de lobbyisme aux fins de la Loi (les ajouts sont en italique) :
 - a. En complétant le 8^e alinéa de la manière suivante : « les communications faites par un citoyen en son propre nom ou faites par une association de citoyens, *par un organisme communautaire, un organisme à but non lucratif ou une coalition composée uniquement d'organismes à but non lucratif ;* »;
 - b. En ajoutant l'alinéa suivant : « *l'appel à la population, directement ou au moyen d'un média à grande diffusion, pour l'inviter à communiquer avec un titulaire d'une charge publique;* »
5. Modifier l'article 7 afin qu'il se conforme à la notion de « filiale » et aux conditions qui s'y rattachent dans un contexte d'entreprise, tel que stipulé à l'article 12 de la Loi actuellement en vigueur.

4. Des propositions compromettant la survie des organismes et nuisant à la population

L'article 5, tel qu'il est suggéré par le Commissaire, considérerait comme étant lobbyiste d'organisation « tout employé, dirigeant ou membre du conseil d'administration d'une organisation à but non lucratif, d'une entité affiliée à celle-ci ou d'une coalition qui exerce une activité d'influence ». La Table estime qu'une telle modification à la Loi serait de nature à paralyser des OBNL, dont les organismes d'action communautaire autonome, et des coalitions d'OBNL.

Tous ces organismes, qu'ils soient grands ou petits, temporaires ou non, représentent un mode d'organisation légitime et nécessaire qui démontre la capacité d'une communauté à s'unir pour réagir face à une préoccupation commune. Les interventions de ces organismes sont le reflet des décisions de leurs membres et des préoccupations des communautés desquelles ils sont issus et redevables.

La nature des leurs activités, ainsi que les affiliations qui en découlent, font en sorte que des communications auprès de titulaires de charges publiques y sont couramment effectuées en vue d'influencer une décision. Cela est l'essence même des actions de mobilisation des communautés, de la défense des droits collectifs, des appels au respect de valeurs de société, de la surveillance des engagements des divers niveaux politiques, etc. Cependant, cela ne fait pas de ces organismes des lobbyistes au sens de la Loi.

Le caractère revendicateur et militant des organismes d'action communautaire autonome et des coalitions dont elles font partie rendent leurs activités bien visibles par la population autant que par les titulaires de

charges publiques. L'objectif de transparence de la Loi ne peut donc pas être invoqué pour justifier l'assujettissement et l'inscription de leurs activités d'influence.

Les articles portant sur les inscriptions, les rapports à produire, les règles et délais à respecter, de même que les amendes en cas de manquements, affecteraient gravement les OBNL dans leur fonctionnement, mais les assujettir à la Loi nuirait aussi aux personnes et organismes qui en sont membres ou qui y recourent, et cela vaudrait aussi pour les coalitions d'OBNL, et pour leurs membres.

La Table évalue que les propositions du Commissaire pourraient entraver la capacité d'agir de ces organismes en les empêchant de faire valoir leurs vues auprès des titulaires de charges publiques, mais aussi auprès des médias et de la population en général. Les assujettir à la Loi représenterait un immense recul démocratique.

4.1. Situation de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

Rappel du contexte organisationnel de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

- La Table réalise sa mission grâce à une équipe de travail de deux personnes, de même qu'aux 39 représentantes et représentants des regroupements membres, lesquels sont soit des salariés soit des membres de leurs conseils d'administration respectifs; ces 39 personnes forment le conseil d'administration de la Table¹², duquel cinq membres du comité exécutif sont issus.
 - o Chacun de ces regroupements possède une structure combinant, équipe, comité exécutif, conseil d'administration et organismes membres.
 - o Environ 3 000 organismes locaux sont regroupés par les membres de la Table. Ceux-ci possèdent à leur tour une structure combinant, membres, équipe de travail, bénévoles, comité exécutif et conseil d'administration.
 - o Les représentations effectuées par un organisme local, régional ou national peuvent être réalisées par des personnes salariées autant que par des bénévoles, par exemple par des membres du conseil d'administration ou autre comité.
- Tant la Table, que la plupart de ses membres, et leurs propres membres, font partie d'autres regroupements, de coalitions et de diverses instances de concertations (thématiques ou territoriales). Ces lieux d'alliances peuvent réunir uniquement des organismes communautaires ou encore réunir aussi des organismes syndicaux; ils peuvent posséder à leur tour une structure combinant, équipe, comité exécutif et conseil d'administration et compter sur le bénévolat.

¹² Ce nombre n'est pas courant, mais il n'est pas rare qu'un conseil d'administration compte une douzaine de personnes.

Pour illustrer les conséquences sur les OBNL, dont les organismes d'action communautaire autonome, et les coalitions d'OBNL, voici un premier exemple d'intervention réalisée par la Table et par ses membres, relativement à un appel à la population initié par la Coalition solidarité santé, dont la Table est membre, soit la campagne « *Maintien de la taxe santé à la ligne 448 ... Cette taxe pourrait vous coûter encore plus cher* ». ¹³

- La Coalition solidarité santé présente toutes les informations relatives à sa campagne sur son site Internet et sur sa page Facebook (suivie par plus de 500 personnes et organismes);
- La Coalition invite la population à transmettre une lettre signifiant son opposition à la taxe santé, à sa députée ou à son député, de même qu'à plusieurs membres du gouvernement, soit à la première ministre, au ministre responsable de sa région et au ministre des Finances;
- La responsable des communications et des liaisons avec les membres de la Table prépare et diffuse, par les médias sociaux et par le MÉMO de la Table¹⁴, l'appel à la population lancé par la Coalition solidarité santé;
- La Coalition invitait aussi les organismes à transmettre une lettre de protestation, la coordonnatrice signe cette lettre au nom de la Table et la transmet à la première ministre, au ministre responsable de la région montréalaise et au ministre des Finances;
- La Coalition suggère aussi des messages à diffuser sur Twitter en plus d'inviter à diffuser le matériel d'information de la campagne, ce que font plusieurs de ses membres et plusieurs regroupements membres de la Table.

Si la Loi était modifiée dans le sens souhaité par le Commissaire, au moins 41 personnes liées de près à la Table devraient s'inscrire au registre et y fournir des informations lors de plusieurs étapes. La situation se répéterait dans chacun de ses 39 regroupements membres de la Table de même que chez leurs groupes membres respectifs. Au total, ne serait-ce qu'en considérant les 3 000 organismes qui sont reliés à la Table, des dizaines de milliers de personnes devraient s'inscrire au registre et y rapporter leur contribution relativement à cet unique mandat d'appel à la population.

Chaque appel relayé vers ses membres et chaque appui donné par la Table à une campagne représenterait ainsi plusieurs tâches administratives à réaliser par plusieurs personnes. Le MÉMO produit mensuellement par la Table regorge d'appels de ce genre, de 3 à 5 appels au public y sont relayés à chaque édition. Chaque mois, la responsable des communications et des liaisons avec les membres devraient déclarer une nouvelle action au registre et faire produire ensuite les rapports trimestriels.

De plus, de tels effets se produiraient au sein de chacun des quelques 40 membres de la Coalition Solidarité Santé... et de leurs membres respectifs.

¹³ D'autres exemples de situations courantes sont présentés en annexe, toutes à partir d'exemples tirés d'activités récentes.

¹⁴ Le MÉMO de la Table est un bulletin d'information publié au moins une fois par mois. Il atteint par courriel 3 000 organismes communautaires autonomes et des dizaines d'organisations alliées du monde syndical ou autre en plus d'être diffusé par le site internet et la page Facebook de la Table et de plusieurs de ses membres.

4.2. La situation des organismes de l'action communautaire autonome, notamment du secteur de la défense collective des droits

Les analyses de ce mémoire s'appliquent à l'ensemble des OBNL, aux organismes d'action communautaire autonome et aux coalitions d'OBNL, mais une parenthèse s'impose ici, pour mettre en lumière la réalité spécifique des organismes faisant partie du mouvement de l'action communautaire autonome, et conséquemment, aux coalitions auxquelles elles adhèrent. Le Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales dénombre 4 000 organismes d'action communautaire autonome, dont près de 400 en défense collective des droits.

Définies pour la première fois en 1996 par les organismes eux-mêmes¹⁵, les huit caractéristiques de l'action communautaire autonome ont été intégrées en 2001 dans la *Politique gouvernementale – L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. Ces caractéristiques sont :

- | | |
|---|--|
| 1. être un organisme à but non lucratif; | 5. avoir été constitué à l'initiative des gens de la communauté; |
| 2. être enraciné dans la communauté; | 6. poursuivre une mission sociale qui lui soit propre et qui favorise la transformation sociale; |
| 3. entretenir une vie associative et démocratique; | 7. faire preuve de pratiques citoyennes et d'approches larges, axées sur la globalité de la problématique abordée; |
| 4. être libre de déterminer sa mission, ses approches, ses pratiques et ses orientations. | 8. être dirigé par un conseil d'administration indépendant du réseau public. |

Le mouvement d'action communautaire autonome réunit aussi des organismes ayant une mission de défense collective des droits, laquelle « constitue une approche d'intervention qui vise la pleine reconnaissance et la pleine application des droits humains. Elle comprend la promotion de droits à faire reconnaître, ainsi que les actions qui favorisent le plein exercice des droits existants. Ces droits recouvrent aussi bien les droits humains de l'ensemble de la population que ceux des segments de la population vivant des situations particulières, notamment des situations d'inégalité, de discrimination, de vulnérabilité, de détresse ou d'exclusion. »¹⁶ Ces organismes se définissent par quatre caractéristiques supplémentaires, soit en réalisant¹⁷ : des activités d'éducation populaire autonome axées sur les droits et la vie démocratique; une action politique non partisane; des activités de mobilisation sociale; des activités de représentation.

La mission des organismes du mouvement de l'action communautaire autonome implique donc d'intervenir auprès des titulaires de charges publiques pour faire valoir des points de vue, sensibiliser à des réalités, porter des revendications, etc. En fait, ces interventions étant au cœur même des organismes qui ont des activités de promotion des intérêts et de défense de droits, assujettir les OBNL, dont les organismes d'action communautaire autonome, et les coalitions d'OBNL signifierait les assimiler à des lobbyistes plutôt qu'à des mouvements citoyens de transformation sociale et d'empowerment. Être assujetti à la Loi leur serait encore plus préjudiciable encore.

¹⁵ Voir le site du Réseau québécois de l'action communautaire autonome <http://www.rq-aca.org>

¹⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, 2003, Cadre de référence, Troisième partie, page 25-26.

¹⁷ *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, Troisième partie, page 28.

Si l'article 5 du projet de loi suggéré par le Commissaire était adopté, de même que l'article 22, un groupe de défense des droits qui projetterait d'occuper le bureau d'un membre de l'Assemblée nationale devrait, au préalable, déclarer l'activité au registre puisqu'il tenterait d'influencer une décision ou une orientation gouvernementale. Rappelons que les commentaires de *la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, émis le 19 juillet 2012, à l'égard du projet de Loi 78¹⁸ était à l'effet que les articles obligeant la déclaration préalable d'une manifestation portaient atteinte aux libertés d'expression et de réunion pacifique. L'application de l'article 22 au contexte de l'action communautaire autonome pourrait obtenir le même type de jugement de la part de la CDPDJ.

4.3. La situation des organismes de bienfaisance

L'inscription des OBNL, dont les organismes d'action communautaire autonome, et des coalitions d'OBNL auraient des conséquences catastrophiques pour les organismes disposant d'un numéro d'organisme de bienfaisance. En effet, l'Agence du revenu du Canada (ARC) pourrait utiliser les informations du registre pour leur retirer le droit d'émettre des reçus de charité aux fins d'impôt.

L'ARC considère qu'un organisme de bienfaisance ne peut effectuer annuellement plus de 10% d'activités « politiques » et les organismes de bienfaisance lui font annuellement rapport quant à la proportion qu'occupe ce type d'activités dans l'ensemble de leurs actions. Or, la définition du rapport du Commissaire quant à l'appel à la population, de même que les activités d'influence en général, correspondent à des activités politiques aux yeux de l'ARC.

Selon l'Agence de revenu du Canada¹⁹ :

Les activités politiques d'un organisme de bienfaisance doivent toujours être :

- non partisans (ne jamais soutenir un parti politique ou un candidat, ni s'y opposer);
- liées (ou « accessoires » – elles aident à promouvoir les fins de bienfaisance de l'organisme); et
- subordonnées (ou « connexes » – secondaires aux fins de bienfaisance de l'organisme).

Il est présumé qu'une activité est de nature politique si l'organisme de bienfaisance :

- lance explicitement un appel à l'action politique (c'est-à-dire, qu'il incite le public à communiquer avec un représentant élu ou avec un haut fonctionnaire, en vue de l'exhorter à maintenir, à contester ou à modifier une loi, une politique ou des décisions de l'un ou l'autre ordre de gouvernement au Canada (ou à l'étranger);
- fait valoir explicitement au public qu'une loi, une politique ou une décision (dont l'abolition est envisagée) d'un ordre de gouvernement au Canada ou à l'étranger devrait être maintenue, contestée ou modifiée;
- fait explicitement état dans les dépliants ou les brochures qu'il diffuse qu'une activité en question a pour but d'inciter à exercer des pressions sur un représentant élu ou sur un haut fonctionnaire ou à organiser une telle activité, en vue d'obtenir le maintien ou la modification d'une loi, d'une politique ou d'une décision d'un ordre de gouvernement au Canada ou à l'étranger ou encore en vue de la contester;
- effectue un don à un autre donataire reconnu afin d'appuyer ses activités politiques.

¹⁸ Qui deviendra la Loi 12 une fois adoptée.

¹⁹ Site internet de l'Agence de Revenu du Canada « Exigences de base liées aux activités politiques » <http://www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/cmmnctn/pltcl-ctvts/bscrgrmnts-fra.html> consulté le 22 juin 2013.

L'assujettissement de ces organismes résulterait en l'inscription de nombreux mandats, et ce, pour plusieurs personnes, et ce, sans que ces actions aient nécessairement requis un grand pourcentage de leurs énergies. Il est à craindre que l'ARC porte un jugement erroné à l'endroit des organismes qui figureraient au registre, relativement à la place qu'occupe ce type d'action dans leur quotidien. Quant au public, n'étant pas nécessairement au courant des règles complexes qui régulent l'enregistrement des organismes de bienfaisance, il pourrait retirer son appui à des organismes sur la base de l'impression que leur donnerait la consultation du registre. La survie de nombreux organismes serait sérieusement compromise si elles perdaient leur numéro d'organisme de bienfaisance, lequel est une condition pour recevoir du financement de fondations telle que Centraide.

4.4. Un nombre gigantesque d'organismes touchés

Les chiffres présentés dans les exemples sont déjà impressionnants, mais ils ne représentent qu'une partie seulement de l'effet qu'aurait l'assujettissement des 50 000 OBNL que compte le Québec, dont 4 000 organismes d'action communautaire autonome. Parmi elles, de dizaines de milliers d'organismes qui n'imaginent même pas que leurs réalisations pourraient être considérées comme des activités de lobbyisme.

Quelques exemples :

- Un regroupement d'organismes sportifs cherchant à faire modifier un règlement visant la sécurité ou visant à obtenir la tenue d'une compétition ou la construction d'une infrastructure devrait déclarer ses démarches au registre, de même que le fait d'inviter la population à appuyer sa requête, par exemple en communiquant avec son député ou sa députée.
- Les diverses sections des Sociétés Saint-Jean-Baptiste, devraient déclarer plusieurs de leurs interventions au registre, soit dès qu'elles communiqueraient avec l'Office de la langue française, avec des membres de l'Assemblée nationale ou de maires pour faire valoir leurs visions de la protection et de la promotion de la langue française.

Toutes ces situations partagent les mêmes caractéristiques que les interventions de la Table : elles ne visent pas l'obtention d'un profit ou d'un privilège particulier, mais le respect de droits et la réponse à des besoins collectifs, l'exercice de la citoyenneté, de la liberté d'expression et d'association. Elles sont aussi, par nature autant que par nécessité médiatique, connues du public et des titulaires de charges publiques.

Ces communications peuvent être fréquentes et de différentes natures, elles peuvent être concentrées dans une période ou réparties sur plusieurs mois et même sur plusieurs années. Pour chacun de ces exemples, il faut ajouter l'effet multiplicateur que produit la chaîne de transmission d'informations inhérente au fonctionnement et au réseautage habituel dans le milieu des organismes d'action communautaire autonome : l'information peut parvenir plus d'une fois jusqu'au grand public et ce, dès qu'une personne ou un groupe relaie un message faisant appel à la population dans son réseau, que ce soit par les médias traditionnels et médias sociaux où par le bouche à oreille. Il en va de même pour une lettre qui serait transmise par des groupes à l'intention de leur députée ou député respectif.

Ces situations, et celles en annexe ne sont ni rares, ni exclusives à la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles. Elles permettent à peine d'imaginer l'ensemble du problème quant à la surcharge administrative que vivraient des milliers d'organismes voués à soutenir leurs communautés et quant à l'effet de l'ajout de tant d'informations redondantes dans le registre, d'autant plus qu'il s'agirait d'informations déjà connues de la population.

Le temps qui devrait être accordé aux inscriptions et rapports trimestriels diminuerait d'autant la capacité de la Table, et de tout organisme participant à des campagnes, de réaliser sa mission. Les contraintes seraient à ce point importantes, qu'il y a fort à parier que des organismes devraient réduire leur contribution aux actions auxquelles elles sont invitées, réduire le nombre d'interventions de sensibilisation et de mobilisation s'adressant à la population, de même que les communications aux titulaires de charges publiques. Les conséquences seraient catastrophiques pour un très grand nombre de personnes ainsi que pour l'organisation même de la société, si des organismes se voyaient ainsi empêchées de réaliser leur mission.

5. Des incongruités révélatrices d'une profonde incompatibilité

Tant le Code de déontologie des lobbyistes que les propositions du Commissaire face à la Loi actuelle illustrent une profonde incompatibilité avec les pratiques des OBNL, dont les organismes d'action communautaire autonome, et à celles des coalitions d'OBNL. Les éléments soulevés dans cette section sont si importants, que la solution ne réside pas dans des modifications mineures aux articles cités, puisque cela ne remplacerait pas la nécessité d'exclure ces organismes de l'application de la Loi, de même que la nécessité d'exclure l'appel à la population des activités de lobbyisme à déclarer au registre.

5.1. Des exceptions insuffisantes et inadaptées

Proposition du Commissaire :

14. Ne sont pas considérées comme des activités de lobbyisme aux fins de la présente loi :

5° les communications faites en réponse à une demande expresse d'un titulaire d'une charge publique et limitée à ce qui est demandé; (Recommandation 19)

6° les communications faites lors des travaux d'un comité consultatif constitué par une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale, lorsque ces communications sont expressément sollicitées par un titulaire d'une charge publique et s'en tiennent à ce qui est sollicité;

(Recommandation 22)

8° les communications faites par un citoyen en son propre nom ou faites par une association de citoyens; (Recommandation 25)

10° les communications faites par un lobbyiste d'organisation pour l'obtention d'une subvention, d'un prêt, d'une garantie de prêt, d'un cautionnement ou d'une autre forme d'aide financière d'une valeur de 5 000 \$ et moins; (Recommandation 39)

L'article 14, aurait dû, en principe, rassurer en limitant l'application des articles 5 et 12, mais il n'en est rien. Les exceptions prévues ne sont pas suffisantes pour couvrir les situations qui le nécessiteraient, et ne compensent pas pour les conséquences de l'assujettissement des OBNL, dont les organismes d'action communautaire autonome, et des coalitions d'OBNL ni pour l'intégration de l'appel à la population comme une activité à inscrire au registre.

5.2. Se limiter à ce qui est demandé

Les 5^e et 6^e alinéas n'excluent les communications faites lors de travaux, par exemple d'un comité consultatif ou pour répondre à un titulaire d'une charge publique, que si elles sont expressément sollicitées et qu'elles se limitent à ce qui est demandé. Or, dans les cas, nombreux, où la Table communique avec des

titulaires de charges publiques, ces communications ne constituent pas une réponse expresse et ne se limitent pas à un sujet imposé.

Suivre une telle règle signifierait qu'un organisme devrait tout d'abord planifier et ensuite déclarer au registre tous les appels téléphoniques, les courriels et les lettres, où il soumet un problème vécu par des organismes, ce que fait par exemple régulièrement la Table concernant l'application du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC). Il en serait de même pour tous les regroupements régionaux ou nationaux d'organismes d'action communautaire autonome, face à tous les ministères, concernant un programme de financement, et face à tous titulaires de charges publiques à sensibiliser sur une question nouvelle. Les groupes locaux se verraient grandement limités dans leurs démarches pour informer les députées et députés de leur circonscription quant à un problème qu'ils vivent ou pour proposer un sujet devant être étudié.

La capacité d'innovation des OBNL, dont les organismes d'action communautaire autonome, et des coalitions d'OBNL, leur aptitude à faire de la sensibilisation et leurs visées de transformation sociale seraient sérieusement brimées s'ils ne pouvaient plus initier des échanges avec les titulaires de charges publiques et exercer toute la liberté d'expression requise.

De nombreuses réalisations gouvernementales ont été précédées par des interventions visant à sensibiliser le gouvernement et la population à la nécessité d'agir face à un problème touchant la société. Des sujets comme l'équité salariale ou l'élimination de la pauvreté n'auraient pas donné lieu à des actions gouvernementales et à des lois sans les interventions assidues d'organismes. Il en va de même des interventions étatiques en matière de violence conjugale, dossier qui fut initié par le mouvement des femmes, et ce, bien avant l'élaboration du premier plan d'action gouvernemental. Considérer comme une activité de lobbying toute intervention effectuée sans y avoir été invité signifierait priver la société de possibilités d'avancement social, à partir des préoccupations de la population et des mouvements qu'elle s'est donnés.

Qui plus est, lorsque de telles réalisations se concrétisent, le gouvernement ne fait pas de distinction entre les interventions reçues avec ou sans invitation préalable. Par exemple, le récent *Plan d'action gouvernemental 2012-2017 en matière de violence conjugale* débute par la liste des 70 organismes féministes et autres ayant participé aux consultations et se termine par l'énumération, sur 8 pages, des documents et mémoires consultés dans le cadre de son élaboration. L'objectif de la transparence nous semble ici atteint. D'ailleurs, la consultation du registre ne donnera jamais un portrait fidèle, puisqu'il ne contiendra toujours qu'une partie des informations, dans cet exemple, les communications faites avant une consultation gouvernementale figureraient au registre, mais pas celles faites dans le cadre d'une commission de l'Assemblée nationale.

5.3. Des exclusions qui n'en sont pas

Il appert que le Commissaire, voulant lever l'ambiguïté quant à la non-application de la Loi dans le cas de « communications faites par un citoyen en son propre nom », en insère une nouvelle en excluant, au 8^e alinéa, les communications « faites par une association de citoyens ». Un OBNL étant aussi « une association de citoyens », comment le législateur ferait-il la distinction entre les deux? Alors que le Commissaire critique les interventions des OBNL, rien de tel ne transparaît lorsqu'il mentionne les

associations de citoyens, les accolant même aux interventions de « citoyen agissant en son propre nom »²⁰. Y'aurait-il des manières plus honorables que d'autres d'exercer son droit d'association?

Quant au 10^e alinéa, il vise à exclure des obligations de la Loi les communications faites pour l'obtention d'une subvention d'une valeur de 5 000 \$ et moins, tentant ainsi de limiter la portée du 6^e alinéa de l'article 11 qui stipule que les communications d'influence, relatives à l'obtention d'une subvention, sont considérées comme une activité de lobbyisme. Or, limiter le montant ne ferait pas en sorte de réduire le nombre d'organismes qui devraient s'inscrire au registre.

D'une part ce montant n'est pas adapté et il serait bien difficile d'en déterminer un qui aurait l'effet que semble souhaiter le Commissaire, soit de départager « les gros des petits ». D'autre part, le problème ne réside pas dans le montant, puisque de toute façon, l'exclusion de cette forme de démarche seulement ne réduira que de très peu la charge que représenteraient tous les autres mandats et inscriptions.

Il serait ici important de faire la distinction entre une subvention accordée à un organisme communautaire, d'une subvention accordée à une entreprise. L'objectif de la première est de supporter des communautés, alors que des profits personnels peuvent découler de la seconde.

5.4. Des renseignements techniquement et éthiquement impossibles à fournir

Propositions du Commissaire :

19. Une déclaration au registre des lobbyistes doit être remplie par le lobbyiste conformément aux règles de la présente section et aux modalités déterminées par règlement. (Recommandations 62 et 72)

20. La déclaration d'un lobbyiste doit contenir, pour chacun de ses mandats, les renseignements suivants : (Recommandation 63)

4° les nom, raison sociale et coordonnées de toute personne, entreprise ou organisation qui, à sa connaissance, est directement intéressée par le résultat de ses activités de lobbyisme;

5° dans le cas où le lobbyiste exerce ses activités de lobbyisme pour le compte d'une coalition, les nom, raison sociale et coordonnées des entreprises et organisations formant la coalition; (Recommandation 67)

6° les nom, raison sociale et coordonnées de toute personne, entreprise ou organisation qui contribue, financièrement ou autrement, à une ou plusieurs de ses activités de lobbyisme;

25. Si un mandat n'est pas complété dans le délai indiqué au paragraphe 8° de l'article 20, il peut être prolongé pour une nouvelle période n'excédant pas un an. (Recommandation 74)

L'article 19 de la loi proposée par le Commissaire, stipule que la déclaration au registre des lobbyistes doit être remplie par les personnes et non par l'organisme qui les embauche. Cet article aurait pour effet de transférer toutes les responsabilités, de l'inscription au registre, jusqu'aux rapports correspondants, des directions des organismes aux personnes agissant en leurs noms.

Nombre d'OBNL, d'organismes d'action communautaire autonome et de coalitions d'OBNL fonctionnent grâce au bénévolat et à la militance de leurs membres, ce qui signifie souvent devoir composer avec un haut taux de roulement et avec des disponibilités très variables. Rendre des bénévoles responsables de toutes les démarches administratives liées aux diverses inscriptions au registre serait irresponsable et pourrait rendre ces personnes et les organismes vulnérables aux amendes et sanctions. Plusieurs exigences administratives découlant de l'inscription au registre seraient impossibles à remplir. L'article 20

²⁰ Rapport du Commissaire, 2012, page 42.

du projet de loi suggéré par le Commissaire, qui détermine les renseignements à fournir pour chaque mandat, montre à quel point la Loi n'est pas faite pour intégrer ces organismes.

Les membres des OBNL, dont les organismes d'action communautaire autonome, et des coalitions d'OBNL ne retirent pas d'avantages personnels des communications d'influence ou des appels au public. C'est plutôt la population dans son ensemble qui en bénéficie. Ne serait-ce que par les exemples donnés précédemment quant aux interventions de la Table, il est facile d'imaginer l'impossibilité d'appliquer les 4^e et 5^e alinéas dans le contexte d'enjeux collectifs, et à plus forte raison lors d'appels à la population. Comment établir la liste, avec coordonnées, des personnes et des organismes intéressés par l'opposition à la taxe santé? Celles intéressées par le financement des organismes communautaires? Par le respect des droits économiques et sociaux? Par des questions environnementales?

Le 5^e alinéa de l'article 20 est encore plus problématique en raison de la présence de l'article 7, portant sur les organismes affiliés. En effet, puisqu'il est fréquent qu'une action soit réalisée par plusieurs organismes; cela signifierait que chacune fournisse les noms des organismes intéressés par le résultat de sa démarche, mais aussi de celles intéressées par la démarche effectuée par un autre organisme participant à une campagne large, puisqu'ils seraient considérés comme étant affiliés.

Mais plus important encore que l'impossibilité d'application, le fait de fournir spécifiquement les noms des personnes intéressées par le résultat d'un enjeu social n'est pas éthiquement souhaitable pour des raisons de respect de la confidentialité. Il est fréquent que des communications et des appels au public visent à défendre les droits collectifs de personnes déjà marginalisées et il ne saurait être question de dévoiler les noms de personnes aux prises avec une problématique, par exemple en santé mentale ou physique.

Quant au 6^e alinéa de l'article 20, son application contreviendrait à l'esprit de la Politique gouvernementale adoptée en 2001 : *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. L'État y reconnaît l'importance de contribuer à financer la réalisation de la mission dans sa globalité, notamment en établissant que la reddition de comptes quant à ce financement doit se faire de manière globale, et non par résultat, ni en nombre, ni en type d'actions posées. La reddition de comptes effectuée par les organismes subventionnés fournit à l'État le portrait de l'ensemble du financement reçu, par la remise des états financiers annuels, mais il ne saurait être question de spécifier la provenance du financement pour chacun des mandats.

Qui plus est, une telle exigence serait impossible à rencontrer puisque pour combler leur budget, les organismes et les coalitions doivent combiner diverses contributions financières ou autres, tant de leurs membres et de la communauté, que de la part de plusieurs bailleurs de fonds, dont l'État. Les exemples de démarches de la Table illustrent l'ampleur que prendrait un tel exercice, pour chaque personne inscrite et pour chaque mandat, en plus de devoir le faire pour la contribution aux appels à la population lancés par les coalitions et regroupements dont elle est membre.

Une autre impossibilité d'application concerne la durée maximale d'un mandat, tel qu'il est stipulé au 8^e alinéa de l'article 20 et à l'article 25, soit qu'un mandat ne pourrait excéder un an avec possibilité de prolongation maximale d'une année supplémentaire. Ce type de règle serait inapplicable dans le cas de démarches autour de revendications telles que celles qui sont menées par des OBNL et des coalitions d'OBNL, particulièrement par celles menées par des organismes d'action communautaire autonome. Pensons à des sujets comme la lutte à la pauvreté, pour l'application de l'équité salariale, contre la discrimination à l'égard des personnes homosexuelles, pour l'égalité des femmes dans la représentation

politique, contre la privatisation des services santé et des services sociaux, etc. Ces luttes s'étalent sur plusieurs années pour se conclure, ou pour évoluer. Que se passerait-il si le Collectif pour l'élimination de la pauvreté, un OBNL, devait déclarer à nouveau un mandat pour intervenir, auprès de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, une 3^e année... et les suivantes...

5.5. Des délais et des démarches mettant les organismes en péril

Propositions du Commissaire :

22. Un mandat doit être déclaré au registre avant le début des activités de lobbying qui s'y rattachent. En cas d'activités de lobbying non planifiées, la déclaration doit être déposée au plus tard le cinquième jour suivant le début des activités de lobbying. (Recommandation 70)

26. Tous les trois mois, le lobbyiste doit effectuer au registre des lobbyistes un bilan de ses activités de lobbying pour le trimestre précédent selon les modalités déterminées par règlement. Pour chaque mandat, le lobbyiste indique, à partir des renseignements qui apparaissent dans sa déclaration :

1° l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où un titulaire d'une charge publique avec qui il a effectivement communiqué exerce ses fonctions;

2° la nature des fonctions du titulaire d'une charge publique rencontré;

3° l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale avec laquelle les communications sont terminées;

4° les moyens de communication qui ont été utilisés.

(Recommandation 81)

Ces articles stipuleraient qu'un mandat doit être déclaré avant l'activité ou au plus tard le 5^e jour si celle-ci est spontanée, et l'obligation de produire des rapports trimestriels pour chacun d'eux, et pour chaque personne les réalisant. De telles exigences seraient impossibles à remplir, tant pour des raisons logistiques que stratégiques.

L'impossibilité de remplir de telles obligations rendrait les organismes vulnérables aux amendes et sanctions, en plus d'alourdir inutilement le registre en l'inondant d'informations redondantes et non significatives dans le cas de démarches visant la collectivité.

6. Les propositions du Commissaire alourdiraient le registre en plus d'être plus dommageables que bénéfiques pour la société

La Table réitère que la population a déjà accès aux informations sur les interventions d'influence des OBNL, dont les organismes d'action communautaire autonome, et des coalitions d'OBNL. Informer la population est au cœur des pratiques de sensibilisation et est garant de la transformation sociale souhaitée, par exemple lors d'interventions visant à contrer des préjugés, à offrir à toutes et à tous le même respect de leurs droits.

Aux propositions du Commissaire correspondraient des coûts importants pour l'État, non seulement pour la gestion du registre, mais aussi pour les nouvelles tâches administratives qui incomberaient au grand nombre d'organismes assujettis, puisque l'État est aussi souvent un bailleur de fonds pour ces dernières. Ni l'État, ni les communautés qui soutiennent des organismes, financièrement ou par leur bénévolat, ne devraient trouver justifiable d'accorder des ressources humaines et financières pour des tâches bureaucratiques, plutôt que pour réaliser la mission sociale à l'origine de leur existence.

Un registre rempli de données ne saurait compenser pour la perte de soutien que subirait la population si des services n'étaient plus rendus, si des activités d'empowerment n'étaient plus offertes, si des responsabilités et des droits liés à la citoyenneté n'étaient plus assumés. Les dommages ne pourraient être désincarnés, les personnes qui travaillent ou militent dans des OBNL ou qui y recourent, en subiraient les conséquences. Alors qu'il devrait être source de satisfaction et d'accomplissement personnel, le travail collectif serait vidé de son sens, occasionnant des problèmes d'épuisement professionnel pour les uns, et de désabusement pour les autres.

Se conformer aux recommandations du Commissaire signifierait consacrer des ressources humaines et financières disproportionnées dans leur situation, sans qu'il en découle un avantage marqué en regard des objectifs de la Loi, et encore moins en regard de la vitalité démocratique. Inonder le registre d'informations déjà connues du public, et de surcroît redondantes parce qu'elles se répètent dans plusieurs mandats liés à plusieurs organismes ne permet pas d'atteindre la transparence souhaitée par le Commissaire.

Malgré les limites qui découlent de telles comparaisons, la Table estime que les conséquences de plusieurs propositions du Commissaire pourraient malheureusement s'apparenter à celles qui résultaient de l'application de la Loi 12²¹ *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*, de même qu'aux conséquences des poursuites-bâillons.

Devoir inscrire au registre du lobbyisme une action avant de l'avoir réalisée n'est-ce pas assimilable à l'obligation d'annoncer d'avance le trajet d'une manifestation, ainsi que le stipulait la Loi 12 ? Rendre un organisme responsable, par des amendes, des erreurs ou omissions de personnes, souvent de membres bénévoles, qui effectuent des démarches en son nom, ne s'apparente-t-il pas aux conséquences des articles de la Loi 12 qui rendaient les associations étudiantes responsables des actions de leurs membres et vice-versa ? Fixer des pénalités et des amendes à des personnes et à des organismes, alors qu'il est prévisible qu'elles ne pourront en assumer les coûts, ne ressemble-t-il pas aux effets des amendes de la Loi 12 que la CDPDJ a jugées disproportionnées en regard des bénéfices que la société pouvait en retirer ?

En juillet 2012, la CDPDJ a émis des commentaires non équivoques quant à la non-conformité de la Loi 12 face à la Charte des droits et libertés de la personne, notamment parce que plusieurs de ces articles étaient « de nature à décourager la poursuite collective d'objectifs communs et à empêcher la tenue d'activité en raison de leur seul caractère associatif. Ces mesures peuvent être considérées comme des 'tactiques destinées à "briser les associations visées"' ²²¹. Elles constituent donc en elles-mêmes une atteinte substantielle à la liberté d'association, ce qui les rend a priori non conformes à la Charte. "²². La CDPDJ jugeait alors que la Loi 12 portait atteinte aux libertés d'expression, de conscience, de réunion pacifique et d'association.

La Table établit aussi un parallèle avec les conséquences des poursuites-bâillons, que le *Rapport des droits humains*, publié en juin 2013 par la Ligue des droits et libertés, décrit comme étant « des actions

²¹ Mieux connue sous le nom de Loi spéciale ou Projet de loi 78.

²² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur la Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*, 19 juillet 2012, page 52.

judiciaires intentées par des compagnies ou des institutions contre des individus ou groupes de pression, en vue de les neutraliser ou de les censurer »²³.

Le Rapport sur les droits humains situe d'ailleurs les effets de l'influence de l'idéologie économique dominante qui pousse l'État à « agir comme gestionnaire d'une société de marché. L'État soumet alors les institutions, notamment législatives, aux contraintes que lui fixent les marchés. Ce processus affecte directement les droits et libertés individuelles ancrées dans une société démocratique. Dans un tel contexte, par exemple, mener campagne contre le comportement de certaines entreprises peut être considéré comme de la concurrence déloyale et l'activité citoyenne elle-même n'est tolérée qu'en fonction de son «bénéfice» pour la société de marché. »²⁴

La Table craint que les conséquences de certaines propositions du Commissaire soient aussi dramatiques sur les OBNL que celles qui résultent des poursuites-bâillons, lesquelles représentent « une attaque contre plusieurs droits civils et politiques, comme le droit de participer aux affaires publiques, le droit à la liberté d'expression, l'accès à la justice »²⁵, ainsi que le souligne la Ligue des droits et libertés.

Il est d'ailleurs remarquable que dans ces deux exemples, le gouvernement ait agi afin de veiller au respect des droits et des libertés, en adoptant le projet de loi 9 pour contrer les poursuites-bâillons (juin 2009) et en abrogeant les sections limitant les manifestations contenues dans la Loi 12 (septembre 2012). La Table espère que le gouvernement ne prendra aucune décision pouvant compromettre les droits reconnus par la Charte québécoise.

La gravité des enjeux présentés dans ce mémoire amène la Table à réclamer qu'une consultation soit menée si le législateur souhaite retenir les propositions du Commissaire.

Recommandation

La Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles recommande de :

6. Soumettre tout projet de modification à la Loi pouvant avoir des conséquences sur les OBNL, dont les organismes communautaires et les coalitions formées d'OBNL, dans le cadre d'une consultation publique permettant d'entendre le point de vue de ces organismes.

²³ LIGUE DES DROITS ET LIBERTÉS, *Rapport des droits humains*, juin 2013, page 18.

²⁴ *Rapport des droits humains*, page 6.

²⁵ *Rapport des droits humains*, page 18.

7. Conclusion

Pour la 2^e fois en 5 ans, la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles a présenté ses arguments pour justifier le besoin d'exclure les OBNL, dont les organismes d'action communautaire autonome, et les coalitions d'OBNL de l'application de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.

Viser à influencer des décisions gouvernementales fait partie intégrante de la vie des organismes qui militent pour une société plus juste. Cela ne fait pas d'eux des lobbyistes au sens de la Loi. Les finalités qu'ils poursuivent, au bénéfice des communautés et non pour des intérêts individuels, et ce, sans avoir d'objectif lucratif, doit guider toute analyse de la situation du lobbyisme au Québec.

La Table estime qu'il est important de trouver une solution durable pour que des dommages irréparables ne soient causés au mouvement de l'action communautaire autonome, aux OBNL et aux coalitions d'OBNL, de même qu'à la population qui met ces organismes sur pieds et qui en bénéficie.

Ces organismes ne doivent pas être assujettis à la Loi et l'appel à population ne doit pas être considéré comme une activité de lobbyisme. Cela doit être formellement inscrit dans la Loi et toute ambiguïté doit être levée quant à l'application de la Loi et à la définition du lobbyisme.

La Table s'inquiète grandement des effets qu'auraient les propositions du Commissaire, non seulement en raison des éléments présentés dans ce mémoire, mais aussi en regard de la perception du public. Les conséquences sociales seraient dévastatrices si la population venait à juger toute organisation de mobilisation, de sensibilisation et d'action du public comme étant une entreprise de lobbyisme, plutôt que comme un moyen légitime d'expression populaire.

Les modifications proposées par le Commissaire risquent d'occasionner des problèmes majeurs aux OBNL, aux organismes d'action communautaire autonome, et aux coalitions d'OBNL : surcharge administrative qui empêcherait les organismes de réaliser leur mission, d'agir auprès des communautés, et même d'intervenir auprès des titulaires de charges publiques; exigences impossibles à remplir, rendant les personnes et les organismes vulnérables aux amendes; etc. Les conséquences pourraient être catastrophiques pour un très grand nombre de personnes qui recourent à ces organismes et pour la société en général.

8. Position et recommandations de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles relativement aux propositions du Commissaire au lobbyisme du Québec

Position

La Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles s'oppose à ce que la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* s'applique aux organismes à but non lucratif, dont les organismes d'action communautaire autonome, ainsi qu'aux coalitions composées uniquement d'organismes sans but lucratif, de même qu'aux entités auxquelles ils s'allient. La Table s'oppose également à l'intégration de l'appel à la population parmi les activités à déclarer au registre.

Recommandations

La Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles recommande de :

1. Modifier l'article 11, définissant ce qui constitue une activité de lobbyisme, de manière à préciser *que l'activité est réalisée dans l'espoir d'obtenir un privilège ou un avantage financier individuel, ou au bénéfice d'une entreprise ou d'un organisme à but lucratif*;
2. Modifier l'article 5 afin d'exclure les organismes à but non lucratif, les organismes d'action communautaire autonome et les coalitions d'organismes à but non lucratif;
3. Biffer le 2^e alinéa de l'article 12, portant sur l'appel à la population;
4. Modifier l'article 14, identifiant les communications n'étant pas considérées comme des activités de lobbyisme aux fins de la loi (les ajouts sont en italique) :
 - a. En complétant le 8^e alinéa de la manière suivante : « les communications faites par un citoyen en son propre nom ou faites par une association de citoyens, *par un organisme communautaire, un organisme à but non lucratif ou une coalition composée uniquement d'organismes à but non lucratif ;* »;
 - b. En ajoutant l'alinéa suivant : « *l'appel à la population, directement ou au moyen d'un média à grande diffusion, pour l'inviter à communiquer avec un titulaire d'une charge publique;* ».
5. Modifier l'article 7 afin qu'il se conforme à la notion de « filiale » et aux conditions qui s'y rattachent dans un contexte d'entreprise, tel que stipulé à l'article 12 de la Loi actuellement en vigueur;
6. Soumettre tout projet de modification à la Loi pouvant avoir des conséquences sur les OBNL, dont les organismes communautaires et les coalitions formées d'OBNL, dans le cadre d'une consultation publique permettant d'entendre le point de vue de ces organismes.

Annexe A : Illustrations des conséquences des propositions du Commissaire – tirées d’activités récentes de la Table

Ce tableau ne contient que quelques-unes des interventions concernant les trois thèmes suivants :

Comité de suivi de l’application de la Convention PSOC : La Table et la CTROC siègent à ce comité en compagnie de représentantes et de représentants de la Direction des services sociaux généraux et des activités communautaires et de trois agences régionales de la santé et des services sociaux. Ce comité est issu d'une demande des organismes communautaires suite à plus de deux ans de travail autour de la Convention PSOC 2012-2015. La Convention présente les obligations de l’organisme subventionné et du bailleur de fonds quant aux modalités, conditions et critères du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC).

Campagne *Je tiens à ma communauté, Je tiens au communautaire* : Cette campagne est menée conjointement par la Table et la CTROC. Elle porte sur deux revendications : que les 3000 organismes d’action communautaire autonome en santé et services sociaux obtiennent le rehaussement de leur financement (manque à gagner annuel de 225 millions \$), ainsi que l’instauration d’un véritable programme national dédié au financement de leur mission globale. La campagne est supervisée par un comité de coordination réunissant des personnes déléguées par la Table et par la CTROC.

Campagne « *Maintien de la taxe santé à la ligne 448 ... Cette taxe pourrait vous coûter encore plus cher* » : Cette campagne est menée par la Coalition solidarité santé. La Table est membre de la Coalition, en compagnie d’une quarantaine d’autres organismes communautaires et syndicaux.

Thèmes	Actions réalisées	Informations transmises	Si adoption des propositions du Commissaire
Comité de suivi de l’application de la Convention PSOC	07-2012 Dernière rencontre du Groupe de travail sur la Convention PSOC. La vision de la délégation du MSSS s’oppose à celle de la délégation du communautaire quant au mandat du Comité de suivi de l’application de la Convention PSOC (Comité de suivi.	Informations sur les positions diffusées aux membres par courriel et à la population par le site internet de la campagne <i>Non à la convention PSOC</i>	Mandat : Obtenir du MSSS un Comité de suivi de la convention PSOC correspondant aux attentes des groupes communautaires. • Intervention effectuée sans invitation Avant la rencontre, 6 personnes devraient s’inscrire : • Délégation de la Table : la coordonnatrice et deux membres du comité exécutif; • Délégation de la CTROC : le coordonnateur et ceux de deux Tables régionales
Campagne <i>Je tiens à ma communauté,</i>	27-09-2012 Le Comité de coordination de la campagne sollicite, par lettre, une	La lettre est transmise aux 39 regroupements provinciaux membres de la	Mandat : Obtenir du MSSS un meilleur programme PSOC et la distribution de 225 millions de \$ de plus annuellement. • Intervention effectuée sans invitation :

Thèmes	Actions réalisées	Informations transmises	Si adoption des propositions du Commissaire
<i>Je tiens au communautaire</i>	rencontre avec la première ministre et avec le ministre de la Santé et des Services sociaux, afin de présenter les revendications de la campagne.	Table et aux 15 regroupements régionaux membres de la CTROC. Plusieurs la transmettent à leurs membres.	Avant l'envoi de la lettre, les 6 membres du Comité de coordination devraient s'inscrire : • Délégation de la Table : la coordonnatrice et deux membres du comité exécutif; • Délégation de la CTROC : le coordonnateur et ceux de deux Tables régionales
Comité de suivi	10-2012 Trois mois après le début du mandat. 27-11-2012 Première rencontre du Comité de suivi. La vision du MSSS s'oppose à celle du communautaire quant au mandat du Comité de suivi.	Informations sur les positions diffusées aux membres par courriel et à la population par les médias sociaux.	Les six personnes liées au mandat sur le Comité de suivi produisent chacun un premier rapport trimestriel.
Campagne <i>Je tiens à ma communauté</i>	Du 11-10-2012 à 06-2013 Une pétition adressée aux 125 membres de l'Assemblée nationale circule dans toutes les régions. Des organismes d'action communautaire autonome locaux, régionaux et nationaux invitent la population à signer la pétition.	Les informations sur la pétition (textes, objectifs, processus, compilations) sont diffusées sur le site internet et la page Facebook de la campagne, sur les sites et pages de la Table et de la CTROC et par leurs bulletins respectifs. Les rencontres avec les députés sont médiatisées (par les groupes locaux, régionaux et nationaux).	• Appel à la population. La responsable des communications et des liaisons avec les membres de la Table doit s'inscrire au registre en raison de son rôle et les six personnes liées à ce mandat doivent modifier leurs inscriptions pour inclure l'appel à population. Dans chacune des 125 circonscriptions, plusieurs organismes (locaux, régionaux et nationaux) contribuent à l'appel à la population. Plusieurs personnes par organisme doivent inscrire au registre un mandat relatif à ce mandat. La plupart seront peu habituées aux règles; elles risquent de ne pas s'inscrire, d'oublier les rapports trimestriels, d'oublier de demander une prolongation ²⁶ . Les démarches occasionnent une surcharge administrative importante, et les personnes et les organismes risquent des amendes.
Campagne <i>Je tiens à ma communauté</i>	Du 11-10-2012 à maintenant. Les groupes locaux, régionaux et nationaux présentent la campagne	Les groupes publient des communiqués de presse et informent leurs membres	• Intervention sur un sujet qui n'est pas sollicité. Plusieurs personnes de plusieurs groupes inscrivent un mandat relatif à ce mandat. La plupart seront peu habituées

²⁶ Les rapports à produire par les personnes travaillant pour d'autres organismes que la Table ne sont pas inscrits à ce tableau chronologique.

Thèmes	Actions réalisées	Informations transmises	Si adoption des propositions du Commissaire
	lorsqu'ils rencontrent les titulaires de charges publiques.	(médias sociaux, etc.).	aux règles; elles risquent de ne pas s'inscrire, d'oublier les rapports trimestriels, d'oublier de demander une prolongation. Les démarches occasionnent une surcharge administrative importante, et les personnes et les organismes risquent des amendes.
Campagne <i>Je tiens à ma communauté</i>	12-2012 Trois mois après le début du mandat.		Les six personnes liées au mandat sur la campagne <i>Je tiens à ma communauté</i> produisent chacun un premier rapport trimestriel.
Comité de suivi	01-2013 Six mois après le début du mandat.		Les six personnes liées au mandat sur le Comité de suivi produisent chacun un 2 ^e rapport trimestriel.
Campagne <i>Je tiens à ma communauté</i>	15-01-2013 Une rencontre a lieu le avec la ministre déléguée aux Services sociaux et à la Protection de la jeunesse, madame Véronique Hivon. Durant la rencontre, la délégation du Comité de coordination sollicite son adhésion aux revendications de la campagne de même que la formation d'un groupe de travail pour en discuter. La ministre acquiesce à cette dernière demande et une première rencontre a lieu le 31 mars.	Les résultats sont diffusés sur le site internet et la page Facebook de la campagne, sur ceux de la Table et de la CTROC et par leurs bulletins respectifs. La Table et la CTROC en font rapport aux coalitions et regroupements dont elles sont membres. Parmi les 3 000 groupes de base, beaucoup relaient l'information dans leur communauté.	Deux membres du comité de coordination se font remplacer pour cette rencontre : une travailleuse d'un regroupement régional et un membre du comité exécutif de la Table s'inscrivent au registre en lien avec ce mandat. Ces deux personnes pourraient ne pas faire d'autres interventions dans le cadre de ce mandat. Ce faisant, elles risquent d'oublier les rapports trimestriels. Les démarches occasionnent une surcharge administrative importante, et les personnes et les organismes qui les embauchent risquent des amendes.
Comité de suivi	01-2013 La coordonnatrice de la Table communique par téléphone avec l'attachée politique de la ministre déléguée aux Services sociaux afin que cette dernière partage l'avis de la Table quant aux améliorations à apporter au mandat du Comité.	La coordonnatrice rapporte l'essentiel de la conversation lors de la rencontre du Conseil d'administration de la Table, le 13 février.	Intervention effectuée sans invitation. La coordonnatrice doit mettre à jour le mandat.
Campagne	25-02-2013	Toutes les informations sont	Mandat : Obtenir le retrait de la taxe santé en participant à la

Thèmes	Actions réalisées	Informations transmises	Si adoption des propositions du Commissaire
d'opposition à la Taxe santé	La Coalition solidarité santé lance la campagne « <i>Maintien de la taxe santé à la ligne 448 ... Cette taxe pourrait vous coûter encore plus cher</i> ». La Coalition invite la population et les organismes à s'opposer à la taxe santé en envoyant une lettre à sa députée ou à son député, de même qu'à plusieurs membres du gouvernement (première ministre, ministre responsable de sa région et ministre des Finances), ce que la coordonnatrice fait le 3 mars, au nom de la Table.	disponibles sur le site Internet et la page Facebook de la Coalition, en plus de l'être sur ceux des membres de la Coalition, dont ceux de la Table et par son MÉMO. Plusieurs membres de la Coalition diffusent des messages sur Twitter.	campagne de la Coalition solidarité santé. Appel à la population Avant le transfert de l'information, la coordonnatrice et la responsable des communications et des liaisons avec les membres de la Table devraient s'inscrire pour leur rôle dans l'appel à la population. Un très grand nombre de personnes doivent aussi s'inscrire en raison de leur contribution à l'appel à la population dans le cadre de leur travail ou de leur bénévolat pour des organismes membres ou alliées de la Coalition. Tous les membres d'un conseil d'administration d'un organisme devraient s'inscrire. Les organismes diffusent souvent des appels à la population. Les démarches occasionnent une surcharge administrative importante, et les personnes et les organismes risquent des amendes si elles oublient d'inscrire des mandats, de faire les rapports trimestriels et de demander des prolongations.
Campagne <i>Je tiens à ma communauté</i>	03-2013 Six mois après le début du mandat.		Les six personnes liées au mandat sur la campagne <i>Je tiens à ma communauté</i> produisent chacun un 2^e rapport trimestriel.
Comité de suivi	22-03-2013 Le président de la Table signe une lettre adressée à madame Véronique Hivon, ministre déléguée aux Services sociaux et à la Protection de la jeunesse pour lui demander d'intervenir afin d'améliorer le mandat du Comité.	La coordonnatrice transmet la lettre aux 39 regroupements membres de la Table, lesquels informent leurs membres respectifs.	Intervention effectuée sans invitation. Le président de la Table devrait inscrire un mandat au registre.
Comité de suivi	04-2013 Neuf mois après le début du mandat.		Les six personnes liées au mandat sur le Comité de suivi produisent chacun un 3^e rapport trimestriel.
Campagne <i>Je tiens à ma</i>	15-04-2013 Le comité de coordination invite le	Le communiqué de presse est diffusé aux médias de	Appel à la population. Les personnes travaillant ou militant pour des organismes

Thèmes	Actions réalisées	Informations transmises	Si adoption des propositions du Commissaire
<i>communauté</i>	public à signer la pétition, fait état de l'avancement de la mobilisation et des travaux avec le MSSS.	même qu'aux organismes communautaires et à leurs alliés.	qui se joindraient à la campagne devraient s'inscrire au registre. Les organismes diffusant beaucoup d'appels à la population, les démarches occasionnent une surcharge administrative importante, et les personnes et les organismes risquent des amendes si elles oublient d'inscrire des mandats, de faire les rapports trimestriels et de demander des prolongations.
Comité de suivi	29-04-2013 Après neuf mois de démarches, à l'intérieur et à l'extérieur des rencontres du Comité, le mandat demandé par la Table est accordé par le MSSS.	La nouvelle est diffusée par le MÉMO et la page Facebook de la Table. Ses membres diffusent le MÉMO et informent leurs membres respectifs.	Les six personnes liées au mandat sur le Comité de suivi produisent chacun un rapport final.
Campagne <i>Je tiens à ma communauté</i>	13-05-2013 L'Assemblée nationale adopte une motion unanime à l'endroit des organismes d'action communautaire autonome du domaine de la santé et des services sociaux. Deux mois de démarches sont nécessaires : de nombreuses communications privées sont effectuées auprès des responsables des quatre partis.	Le Comité de coordination de la campagne émet, un communiqué de presse et tient une conférence de presse, dont le vidéo est diffusé sur le site Internet et sur la page Facebook de la campagne. Plusieurs membres de la Table diffusent les liens.	• Interventions effectuées sans invitation. Les démarches ayant mené à l'adoption d'une motion par l'Assemblée nationale n'auraient pu être déclarées d'avance au registre sous peine de nuire à l'avancement des discussions.
Campagne <i>Je tiens à ma communauté</i>	06-2013 Neuf mois après le début du mandat.		Les six personnes liées au mandat sur la campagne <i>Je tiens à ma communauté</i> produisent chacun un 3 ^e rapport trimestriel.
Campagne <i>Je tiens à ma communauté</i>	09-2013 Un an après le début du mandat.		Les six personnes liées au mandat sur la campagne <i>Je tiens à ma communauté</i> demandent une prolongation d'un an.

Si les OBNL étaient assujettis à la Loi, et que les appels au public devaient être déclarés, ces interventions auraient nécessité l'inscription d'un très grand nombre de personnes, travaillant ou militant pour un très grand nombre d'organisations.

Annexe B : Outils de diffusion des organismes mentionnés dans ce mémoire

Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

- Site Internet trpocb.org
- Sa page Facebook dépasse les 400 adeptes [TableDesRegroupements](#)
- Ses listes d'envois courriels pour rejoindre ses membres, lesquels diffusent ensuite auprès des 3 000 groupes de base et des dizaines d'organisations alliées du monde syndical ou autre.
- Son bulletin « Le MEMO ». Le MÉMO est publié au moins une fois par mois. Il est diffusé sur le site internet et la page Facebook de la Table et sur ceux de plusieurs de ses membres en plus d'être affiché dans nombre d'organismes locaux.
- La plupart des 39 membres ont des sites Internet, pages Facebook, comptes Twitter, listes d'envois courriels et bulletins de liaisons.

Coalition des tables régionales d'organismes communautaires

- Site Internet ctroc.org
- Sa page Facebook dépasse les 500 adeptes [Coalition-des-Tables-régionales-d'organismes-communautaires-CTROC](#)
- Ses listes d'envois courriels et bulletins de liaison pour rejoindre ses membres, lesquels diffusent ensuite auprès des 3 000 groupes de base.
- Plusieurs des 15 membres ont des sites Internet, pages Facebook, listes d'envois courriels et bulletins de liaisons.

Campagne *Je tiens à ma communauté, Je tiens au communautaire*

- Site internet jesoutienslecommunautaire.org
- Sa page Facebook [JeSoutiensLeCommunautaire](#) dépasse les 5 150 adeptes
- Ses listes d'envois courriels pour rejoindre les 3 000 groupes membres des regroupements provinciaux et régionaux.

Coalition solidarité santé

- Site Internet cssante.com
- Sa page Facebook dépasse les 500 adeptes [CoalitionSolidariteSante](#)
- La plupart des membres ont des sites Internet, pages Facebook, comptes Twitter, listes d'envois courriels et bulletins de liaisons.

Annexe C : Compilation des positions présentées à la Commission des Finances publiques au printemps 2008

2008 : Mémoires portants sur les sujets suivants : assujettir tous les OBNL, assujettir les coalitions d'OBNL, déclarer les appels au public.								
Organismes ou personnes ayant déposé un mémoire	Extrait dans l'annexe E	Entendu à la CFP	Assujettir tous les OBNL? (2 ^e proposition du Commissaire)		Assujettir les coalitions d'OBNL? (3 ^e proposition du Commissaire)		Déclarer les appels au public? (8 ^e proposition du Commissaire)	
1. Association des Travailleurs et Travailleuses accidentés du Matawin	✓			Contre		Contre		
2. Alliance des cabinets de relations publiques du Québec	✓	✓	Pour		Pour			Contre
3. Assaut Sexuel Secours(CALACS – Val d'Or)	✓			Contre		Contre		
4. Assemblée de groupe de femmes d'interventions régionales	✓			Contre		Contre		Contre
5. Association à cœur d'homme, Réseau d'aide aux hommes pour une société sans violence	✓			Contre		Contre		
6. Association coopérative d'économie familiale des Basses-Laurentides	✓			Contre		Contre		
7. Association des coopératives d'économie familiale du Québec	✓			Contre		Contre		Contre
8. Association des groupes d'intervention en défense des droits en santé mentale du Québec	✓			Contre		Contre		
9. Association des personnes handicapées Clair Soleil	✓			Contre		Contre		
10. Association québécoise des organismes de coopération internationale	✓			Contre		Contre		
11. Association québécoise des retraité(e)s des secteurs public et parapublic	✓	✓		Contre *				
12. Au bas de l'échelle	✓			Contre		Contre		Contre
13. Barreau du Québec		✓	Pour		Pour		Pour	
14. Centre « Entre-Femmes » de Rouyn-Noranda	✓			Contre		Contre		
15. Centre Bernard Hamel/Centre Familial de Rouyn-Noranda	✓			Contre		Contre		
16. Centre de femmes l'ÉRIGE	✓			Contre		Contre		
17. Centre de femmes l'Étincelle	✓			Contre		Contre		Contre
18. Centre femmes Écho	✓			Contre		Contre		Contre
19. Centre Marie-Ève	✓			Contre		Contre		

**2008 : Mémoires portants sur les sujets suivants :
assujettir tous les OBNL, assujettir les coalitions d'OBNL, déclarer les appels au public.**

Organismes ou personnes ayant déposé un mémoire	Extrait dans l'annexe E	Entendu à la CFP	Assujettir tous les OBNL? (2^e proposition du Commissaire)		Assujettir les coalitions d'OBNL? (3^e proposition du Commissaire)		Déclarer les appels au public? (8^e proposition du Commissaire)	
20. Chambre de commerce du Montréal métropolitain			Pour**		Pour			
21. Coalition des organismes communautaires québécois de lutte contre le sida	✓			Contre		Contre		
22. Confédération des syndicats nationaux	✓	✓		Contre		Contre		Contre
23. Conseil québécois des gais et lesbiennes	✓			Contre		Contre		
24. Conseil québécois du commerce de détail		✓	Pour		Pour		Pour	
25. Dufour, M. Ghislain		✓	Pour		Pour		Pour	
26. Fédération canadienne de l'entreprise indépendante	✓	✓	Pour					Contre
27. Fédération des chambres de commerce du Québec, Manufacturiers et exportateurs du Québec ET Conseil du patronat du Québec (2 signataires)		✓	Pour		Pour			
28. Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec	✓	✓		Contre		Contre		Contre
29. Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec	✓			Contre	Pour			
30. Hébert, Mme Martine		✓	Pour		Pour			
31. HKDP Communications et affaires publiques	✓	✓	Pour		Pour			Contre
32. Hudon, M. Raymond		✓	Pour		Pour		Pour	
33. L'Ombre-Elle de Sainte-Agathe-des-Monts, maison d'hébergement pour femmes victimes de violence conjugale	✓			Contre		Contre		
34. L'R des centres de femmes	✓			Contre		Contre		
35. La Table des groupes de femmes de Montréal	✓			Contre		Contre		Contre
36. Le Centre de Femmes du Témiscamingue	✓			Contre		Contre		
37. Le Groupe des 13 (15 signataires)	✓	✓		Contre		Contre		Contre
38. Le Réseau des femmes des Laurentides	✓			Contre		Contre		Contre
39. Le SEP-Service d'Entraide	✓			Contre		Contre		Contre

**2008 : Mémoires portants sur les sujets suivants :
assujettir tous les OBNL, assujettir les coalitions d'OBNL, déclarer les appels au public.**

Organismes ou personnes ayant déposé un mémoire	Extrait dans l'annexe E	Entendu à la CFP	Assujettir tous les OBNL? (2^e proposition du Commissaire)		Assujettir les coalitions d'OBNL? (3^e proposition du Commissaire)		Déclarer les appels au public? (8^e proposition du Commissaire)	
Passerelle								
40. Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec	✓			Contre		Contre		
41. Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Saguenay-Lac-St-Jean-Chibougamau-Chapais	✓			Contre		Contre		
42. Regroupement d'Éducation Populaire d'Abitibi-Témiscamingue	✓			Contre		Contre		
43. Regroupement d'Entraide des Personnes Assistées Sociales de Rouyn-Noranda	✓			Contre		Contre		
44. Regroupement de femmes de l'Abitibi-Témiscamingue	✓			Contre		Contre		Contre
45. Regroupement des femmes de la Côte-Nord	✓			Contre		Contre		Contre
46. Regroupement des maisons de jeunes du Québec	✓			Contre		Contre		
47. Regroupement des organismes communautaires autonomes jeunesse du Québec	✓			Contre		Contre		
48. Regroupement des Ressources alternatives en santé mentale du Québec	✓			Contre		Contre		
49. Regroupement en toxicomanie Prisme	✓			Contre		Contre		
50. Réseau des groupes de femmes Chaudière-Appalaches	✓			Contre		Contre		Contre
51. Réseau québécois des OSBL d'habitation	✓			Contre		Contre		
52. Syndicat de la fonction publique du Québec		✓	Pour*					
53. Table de concertation des groupes de femmes du Bas Saint-Laurent	✓			Contre		Contre		Contre
54. Table de concertation des groupes de femmes du Saguenay-Lac St-Jean (RÉCIF 02)	✓			Contre		Contre		Contre
55. Table de concertation du mouvement des femmes de la Mauricie	✓			Contre		Contre		Contre

2008 : Mémoires portants sur les sujets suivants : assujettir tous les OBNL, assujettir les coalitions d'OBNL, déclarer les appels au public.								
Organismes ou personnes ayant déposé un mémoire	Extrait dans l'annexe E	Entendu à la CFP	Assujettir tous les OBNL? (2 ^e proposition du Commissaire)		Assujettir les coalitions d'OBNL? (3 ^e proposition du Commissaire)		Déclarer les appels au public? (8 ^e proposition du Commissaire)	
56. Table des Groupes Populaires de Baie-Comeau-Hauterive	✓			Contre		Contre		
57. Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles ET Réseau québécois de l'action communautaire autonome (2 signataires)	✓	✓		Contre		Contre		Contre
58. Table ronde des OVEP de l'Outaouais	✓			Contre		Contre		
59. Union des producteurs agricoles	✓			Contre		Contre		Contre
TOTAL	50	15	11 Pour	48 Contre	10 Pour	47 Contre	4 Pour	21 Contre

* Demande d'exclure tous les OBNL, sauf certains.

** Demande d'inclure tous les OBNL, sauf certains.

2008 : Mémoires portant sur d'autres sujets.		
Organismes ou personnes ayant déposé un document	Entendu à la CFP	Position unique
60. Collège des médecins du Québec	Audience	Exclure les Ordres professionnels.
61. Conseil interprofessionnel du Québec	Audience	Exclure les Ordres professionnels.
62. Conservatrice du registre des lobbyistes	Audience	Sur l'administration du registre
63. Institut de développement urbain du Québec		Exclure les activités de réglementation d'urbanisme.
64. Ordre des architectes du Québec		Exclure les Ordres professionnels.
65. Union des municipalités du Québec	Audience	Continuer d'exclure ses membres.
TOTAL	4	

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

1. À cœur d'homme - Réseau d'aide aux hommes pour une société sans violence
2. Alliance des communautés culturelles pour l'égalité dans la santé et les services sociaux (ACCESSS)
3. Alliance des maisons d'hébergement de 2e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale
4. Association canadienne pour la santé mentale Division du Québec (ACSM)
5. Association des centres d'écoute téléphonique du Québec (ACETDQ)
6. Association des groupes d'intervention en défense de droit en santé mentale du Québec (AGIDD-SMQ)
7. Association québécoise de prévention du suicide (AQPS)
8. Association québécoise des centres communautaires pour aînés AQCCA
9. Banques alimentaires Québec
10. Coalition des organismes communautaires québécois de lutte contre le SIDA (COCQ-SIDA)
11. Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN)
12. Fédération de ressources d'hébergement pour les femmes violentées et en difficulté du Québec (FRHFVDQ)
13. Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ)
14. Fédération des Centres communautaires d'intervention en dépendances (FCCID)
15. Fédération des centres d'action bénévole du Québec (FCABQ)
16. Fédération des familles et amis de la personne atteinte de maladie mentale (FFAPAMM)
17. Fédération du Québec pour le planning des naissances (FQPN)
18. Fédération québécoise des organismes communautaire famille (FQOCF)
19. Fédération québécoise Nourri-Source (FQNS)
20. Grands Frères, Grandes Soeurs
21. L'R des Centres de femmes du Québec (L' R)
22. Premiers Pas Québec
23. Regroupement des associations de parents PANDA du Québec
24. Regroupement des associations de personnes traumatisées cranio-cérébrales du Québec (RAPTCCQ)
25. Regroupement des aidants naturels du Québec (RANQ)
26. Regroupement des auberges du cœur du Québec (RACQ)
27. Regroupement des cuisines collectives du Québec (RCCQ)
28. Regroupement des maisons de jeunes du Québec (RMJQ)
29. Regroupement des organismes communautaires autonomes jeunesse du Québec (ROCAJQ)
30. Regroupement des organismes de justice alternative du Québec (ROJAQ)
31. Regroupement des organismes communautaires pour le Travail de rue
32. Regroupement des organismes Espace du Québec (ROEQ)
33. Regroupement des Popotes roulantes
34. Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec (RRASMQ)
35. Regroupement Naissance-Renaissance (RNR)
36. Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale (RMFVVC)
37. Regroupement québécois des CALACS (centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel) (RCALACS)
38. Regroupement québécois du parrainage civique (RQPC)
39. Réseau québécois d'action pour la santé des femmes (RQASF)

Annexe E : Extraits des mémoires déposés en 2008 portant sur les recommandations 2, 3 et 8 du rapport d'alors du Commissaire au lobbyisme du Québec

Extrait du mémoire de la Confédération des syndicats nationaux, pages 9 à 13.

Positions de la CSN sur les recommandations du Commissaire au lobbyisme

Recommandation 2 du commissaire :

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.

La CSN s'interroge sur le bien-fondé de cette recommandation. Lors de la présentation du projet de loi initial, les organisations syndicales n'étaient pas assujetties à la loi et c'est sous la pression de certains groupes que le ministre de la Justice de l'époque a cédé, et ce, pour des motifs, quant à nous, beaucoup plus politiques que rationnels et justifiés.

Nous soutenons encore que les organisations syndicales devraient être exclues de l'application de cette loi. Au départ, le législateur ne voulait pas viser les associations syndicales ou groupements qui s'occupent de promouvoir des projets et des réformes sociales susceptibles de profiter à la collectivité. Nous utilisons la liberté d'association pour la promotion d'intérêts collectifs et ultimement de la liberté de participation à la vie démocratique. Il est temps qu'on comprenne que nous ne sommes pas une organisation qui reçoit des rétributions pécuniaires pour son travail d'influence.

Par ailleurs, vouloir maintenant inclure à la loi des organismes à but non lucratif, c'est, quant à nous, vouloir refaire un débat qui a été fait lors de l'adoption de la loi et qui n'est aucunement justifié d'autant plus que ces organismes sont

essentiellement financés par des subventions et qu'ils ne pourraient rétribuer un lobbyiste.

Il est tout à fait odieux, quant à nous, de vouloir s'en prendre au mouvement associatif qui peine, jour après jour, à s'en sortir financièrement.

Comment justifier une telle recommandation alors que de nombreux organismes à but non lucratif viennent en aide à la société et offrent un apport et une générosité soutenus aux plus démunis.

Pourquoi veut-on couvrir des organismes comme le FRAPRU, les organismes de soutien aux femmes victimes de violence, les organisations culturelles et de loisirs, les groupes environnementaux, les groupes d'économie sociale, des groupes de bénévoles, etc.

Que cherche-t-on à faire? Savoir tout ce que ces groupes font? Vérifier leurs moyens d'influence au Québec? Le gouvernement connaît déjà l'ensemble des activités de ces groupes qui, tout comme les organisations syndicales, affichent leurs activités au grand jour ou dévoilent leurs moyens d'action quotidiens.

L'ensemble de ces organismes à but non lucratif œuvre déjà sur une base des plus légitimes et démocratiques et le Québec reconnaît depuis belle lurette leurs apports et leurs contributions.

Cette recommandation est indéfendable et injustifiable compte tenu du rôle essentiel et de la contribution que les organismes apportent à la société québécoise.

La CSN se prononce contre la recommandation 2.

Recommandation 3 du commissaire :

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.

Nous sommes en total désaccord avec cette recommandation. Que cherche-t-on à faire encore ici? On veut amender les articles 9 et 10 de la loi, obligeant ainsi le lobbyiste d'organisation à déclarer le nom des organismes qui forment la coalition ainsi que leurs adresses.

Recommandation 8 du commissaire :

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 ».

La CSN est consternée par cette recommandation et se prononce farouchement contre.

Cette recommandation ne vise manifestement pas à rencontrer l'objet de cette loi qui est de rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques et d'assurer le sain exercice de ces activités.

Ici, on s'en prend carrément à l'exercice de la liberté d'expression garantie par les chartes québécoises et canadiennes des droits et libertés de la personne.

Nous transformons l'objet de cette loi pour y substituer une façon détournée d'obtenir des renseignements auprès d'organisations tout à fait légitimes, légales et reconnues par la société québécoise comme étant un facteur de contribution sociale important au Québec.

Le Commissaire au lobbyisme voudrait nous astreindre à l'informer de toutes campagnes nationales où nous aurions recours au public, en appui à un projet quelconque impliquant l'État québécois.

Le commissaire voudrait qu'on l'informe de nos campagnes de publicité dans les médias visant à convaincre le public de nous appuyer ou de faire pression auprès du gouvernement du Québec ou d'un titulaire d'une charge publique.

Il ne saurait en être question. La CSN s'inscrit depuis toujours en faveur de l'avancement des droits fondamentaux aujourd'hui prévus dans les chartes des droits et plus particulièrement, la liberté d'expression.

Cette recommandation constitue une entrave fondamentale à notre raison d'être comme institution. La CSN se prononce contre cette recommandation.

Nous invitons fermement le ministre de la Justice à ne pas prendre en compte cette recommandation et nous avisons celui-ci que s'il décide d'aller de l'avant, nous contesterons toutes dispositions visant à restreindre notre liberté d'expression.

1. Champ d'application de la Loi

Le champ d'application de la Loi est l'objet de désaccords importants depuis son adoption en 2002. À la FTQ, nous considérons que le champ d'application actuel est déjà suffisamment large. Ce n'est pas exagéré de dire aujourd'hui que le commissaire en a déjà plein les bras avec la Loi actuelle. En ce qui nous concerne, l'application d'une loi de ce type exige du législateur un bon jugement quant aux priorités.

1.1 Contre l'inclusion d'un plus grand nombre d'OBNL

Dans son rapport, le commissaire fait dix-sept (17) recommandations d'amendement à la Loi et plusieurs autres propositions pour améliorer le fonctionnement et l'application de cette loi. La recommandation 2 vise à inclure dans le champ d'application de la Loi un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif (OBNL).

Disons-le sans détour, de notre point de vue, l'analyse du commissaire pêche par son absence de jugement. Or, c'est de jugement dont doivent faire preuve les élus de l'Assemblée nationale. Le jugement, qui permet de distinguer l'intérêt privé du bien commun lorsqu'il s'agit d'éthique, l'accessoire du principal lorsqu'il s'agit de bureaucratie.

Intérêt privé et bien commun

En effet, le commissaire semble oublier qu'il y a au cœur de cette loi une distinction entre l'intérêt général (ou bien commun) et l'intérêt privé. Lors de l'adoption de cette loi, le législateur a jugé bon de viser en particulier les représentants d'entreprises privées et les groupes à vocation financière et de ne pas inclure la majorité des organismes à but non lucratif. Cette distinction est toujours pertinente. Sur le plan moral, les motivations d'un organisme créé spontanément par des personnes afin de promouvoir des idées ou des intérêts collectifs liés à la vie en communauté ou à leur lieu de travail ne sont pas équivalentes aux motivations d'un organisme à but lucratif ou créé dans l'intérêt commun d'entreprises à but lucratif. Respecter l'esprit de cette loi, c'est chercher la transparence là où des motivations pécuniaires voudraient le secret.

Cibler les bonnes priorités pour arriver à des résultats

Par ailleurs, de l'avis même du commissaire, l'application de la Loi actuelle laisse à désirer. Les raisons sont multiples et complexes, mais il ressort des écrits du commissaire que le champ d'application de la Loi est trop vaste par rapport aux moyens limités dont il dispose. Il est dès lors difficile de comprendre pourquoi le législateur devrait étendre le champ d'application alors que les objectifs prioritaires qu'il a lui-même établis en 2002 ne sont pas encore atteints.

Ainsi, par exemple, la Loi s'applique depuis 2005 aux municipalités, mais de l'aveu même du commissaire il lui est impossible pour le moment d'en évaluer correctement l'application dans ce milieu. C'est pourquoi il recommande dans son rapport *Bâtir la confiance* de mieux tenir compte de la réalité des municipalités, notamment en sensibilisant mieux ce milieu à ses obligations.

Le rapport du commissaire reconnaît aussi que les lobbyistes-conseils sont loin d'être tous inscrits au registre. Le commissaire a donc fort à faire sur ce plan et l'inscription des

récalcitrants doit demeurer une de ses priorités. Sans compter que ce ne sont pas uniquement les lobbyistes-conseils qui rechignent. Sinon comment expliquer, par exemple, pourquoi un organisme tel que l'*Institut économique de Montréal* ne figure pas au registre, alors qu'il est financé par « des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises » et qu'il se targue publiquement d'exercer une grande influence sur les décideurs publics?

Bref, s'agissant d'appliquer la Loi actuelle, d'importants défis attendent le commissaire. Et ce n'est pas en élargissant son champ d'action à plus d'OBNL qu'il y parviendra.

De notre point de vue, viser en priorité les lobbyistes-conseils qui démarchent pour des tiers, les lobbyistes d'entreprises et les lobbyistes d'organisations regroupant des entreprises à but lucratif ou des représentants de celles-ci, ce serait non seulement respecter l'esprit de la Loi et l'intention initiale du législateur, mais ce serait aussi faire un usage efficace des deniers publics!

(...)

2. D'autres recommandations du commissaire que nous rejetons

Nous voulons également faire état de notre opposition à quelques unes des autres recommandations contenues dans le rapport du commissaire.

Appel au grand public (recommandation 8)

La recommandation 8 vise à exiger des lobbyistes qu'ils déclarent s'ils entendent utiliser comme moyen de communication « un appel au grand public ». Appel qui viserait, selon le commissaire, « à convaincre le public de communiquer directement avec le titulaire d'une charge publique en vue de faire pression sur lui afin qu'il appuie un certain point de vue. »

La FTQ se sent directement interpellée par cette proposition puisqu'il est dans ses habitudes de faire appel à ses membres et au public en général pour qu'ils fassent pression sur leurs élus.

À notre avis, cette recommandation est contraire à l'esprit de la loi québécoise. En effet, bien qu'une telle disposition existe dans des lois similaires ailleurs au Canada, la loi québécoise s'articule autour de l'idée que les activités qui sont du domaine public n'ont pas à être signalées au registre. D'où l'utilisation de l'expression « procédure publique ou connue du public » dans l'article 5. Par exemple, notre présence devant cette commission parlementaire ne figurera pas au registre.

Bien entendu, notre interprétation de l'expression « procédure publique » inscrite dans la Loi est large. Mais, essentiellement, nous pensons et nous revendiquons qu'un appel au public qui passe par les médias ou d'autres moyens de publication - comme par exemple l'affichage ou la distribution de tracts - est aussi sinon plus publique que notre présence devant cette commission.

L'intention de l'appel au public n'est pas le secret, bien au contraire! C'est pourquoi nous demeurons convaincus qu'un tel amendement à la Loi est inutile.

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

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

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

- les organismes communautaires dont la fonction est d'offrir des services aux personnes défavorisées, malades ou handicapées ;
- exclure l'obligation d'enregistrement les activités de lobbyisme menées aux fins de l'obtention d'une subvention pour les organismes communautaires ;
- exclure des activités de lobbyisme certaines communications d'influence faites par certains organismes à but non lucratif (OBNL) auprès des municipalités de moins de 10 000 habitants ;
- pour certains OBNL, l'obligation d'inscrire les lobbyistes pourrait viser seulement ceux qui reçoivent une rémunération pour leurs activités de lobbyisme. Il s'agirait d'exclure les personnes qui mènent des activités de lobbyisme bénévoles.

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

UN TRAITEMENT ÉGAL

Certaines et certains suggèrent et proposent que tous les OSBL soient dorénavant visés par la Loi.

Nous pourrions facilement souscrire à ce point de vue en ce qui concerne les règles déontologiques ou d'éthique de même que celles d'après-mandat, ces interdictions temporaires d'activités d'influence pour certains titulaires de charges publiques abandonnant ou forcés d'abandonner leurs fonctions.

Mais nous avons toujours cru et soumettons encore qu'on fait fausse route en voulant obliger à peu près tout le monde à s'inscrire à un registre public, registre de surcroît peu consulté nous disent divers spécialistes embauchés par le Commissaire responsable.

Pourquoi obliger tous ces groupes à consacrer des énergies et des sommes considérables (dans une organisation comme l'UPA, une quarantaine de groupes affiliés sont tenus de s'inscrire et de déclarer) pour y énoncer ce que tout le monde connaît déjà?

Les grands groupes de pression sont connus, qu'ils soient à caractère caritatif, environnemental, syndical ou patronal. Il n'est pas besoin d'un registre public pour savoir ce qu'ils font et ce qu'ils recherchent.

Tous ces groupes font au surplus appel au grand public pour la défense ou la promotion de leur dossier, soit par leur site Internet, par leurs publications mais également par des activités de relations publiques soutenues.

Comme l'indique fort justement le ministre de la Justice dans son rapport sur l'application de la loi en cause (p.14), « Le but de la loi étant 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. (C'est nous qui soulignons) ».

Nous soumettons donc que tous les OSBL devraient, peu importe leurs fins ou leur mission, être exemptés de l'obligation de s'inscrire au registre des lobbyistes. L'exemption vaudrait également bien sûr pour les coalitions que certaines et certains voudraient voir visées, malgré leur caractère généralement temporaire et même si elles s'appuient presque toujours sur l'appel au grand public.

Le mémoire du G13 a été signé par 15 organisations féministes nationales, (voir extrait) en plus d'être transmis par les 13 organismes suivants

- Au bas de l'échelle
- Centre de femmes l'Étincelle
- Centre femmes Écho
- La Table des groupes de femmes de Montréal
- Le Réseau des femmes des Laurentides
- Le SEP-Service d'Entraide Passerelle
- Regroupement des femmes de la Côte-Nord
- Réseau des groupes de femmes Chaudière-Appalaches
- Table de concertation des groupes de femmes du Bas Saint-Laurent
- Table de concertation des groupes de femmes du Saguenay-Lac St-Jean (RÉCIF 02)
- Table de concertation du mouvement des femmes de la Mauricie
- Assemblée de groupe de femmes d'interventions régionales
- Regroupement de femmes de l'Abitibi-Témiscamingue

CFP - 014M
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

L'Afeas, Mariette Gilbert, présidente

Le Centre de documentation sur l'éducation des adultes et la condition féminine (CDEACF)
 Rosalie Ndejuru, directrice

Le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT), Ruth Rose, présidente

La Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRO), Nathaly Roy, présidente

La Fédération des femmes du Québec (FFQ), Michèle Asselin, présidente

La Fédération des ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec, Monique Simard, présidente

La Fédération du Québec pour le planning des naissances, Francine Mailloux, présidente

L'R des centres de femmes, France Lavigne, présidente

Relais-femmes, Lise Gervais, coordonnatrice générale

Le Regroupement Naissance-Renaissance, Mirabelle Lavoie, présidente

Le Regroupement québécois des Centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (CALACS), Carole Tremblay, agente de liaison

Le Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence conjugale, Rolande Clément, présidente

Le Réseau des Tables régionales des groupes de femmes, Ginette Bergevin, présidente

Le Réseau québécois d'action pour la santé des femmes, Lydia Assayag, directrice

Le Réseau des lesbiennes du Québec (RLQ), Diane Heffernan, coordonnatrice

à

La Commission des finances publiques

Concernant le Rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

et

le Rapport du Commissaire au lobbyisme du Québec

2 mai 2008

Le groupe des 13 (G 13) est une table de concertation regroupant une vingtaine de groupes nationaux féministes du Québec dont la mission est d'améliorer les conditions de vie des femmes. Il a été créé en 1986. Les signataires de ce mémoire en sont membres.

Introduction

D'entrée de jeu, nous saluons l'utilité d'une loi sur le lobbyisme et, n'eût été de la nature de la mission des regroupements que nous représentons, nous souscririons sans hésitation à ses exigences. Nous déplorons, toutefois, qu'aucun organisme communautaire, aucun groupe de femmes, aucune coalition dont nous faisons partie n'ait été invité à se présenter en audience alors qu'on songe à nous y inclure.

L'essentiel de notre raisonnement est assez simple: la Loi, notamment sa révision, vise à « assurer le respect des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme ». Or, un verre sans reflet n'est pas plus transparent que nos groupes. D'autre part, la raison d'être de nos membres, bien que carrément basée sur une vision précise du progrès social, est sans caractère marchand aucun. Animé par une vision du bien commun en faveur de la justice sociale, nous luttons quotidiennement pour faire changer les choses, pour améliorer le sort des collectivités et pour résister aux politiques néolibérales actuelles. Enfin, nous n'arrivons pas à trouver, dans toute la documentation qui nous est fournie, une seule raison substantielle de changer les dispositions de la Loi pour nous y inclure.

Le poids de la transparence

Tout d'abord, les actions de nos membres ont généralement pour objectif même d'être largement connues : nous cherchons une transformation sociale vers l'égalité de toutes et tous, non seulement sur papier mais dans les faits. Avec les années, notre mouvement a acquis une certaine maturité et cette maturité nous a enseigné que le lobbying n'avance à rien sans sensibilisation et mobilisation de l'opinion publique. En effet, nous recourrons davantage aux médias pour attirer l'attention de la population et, par le fait même, des décideurs afin de faire reconnaître le bien-fondé de nos revendications. Aux fins d'une véritable transformation des mentalités, le lobbying

sans enracinement social, sans communication large est un leurre, généralement favorable aux décideurs qui peuvent ainsi se réclamer d'être à l'écoute des besoins. Nos activités de lobbying viennent donc tout au long de nos plans d'action, mais surtout en fin de course quand tout le monde est au courant de nos revendications. Bref, si nous ne divulguons pas nos interventions auprès du plus large public possible, notre lobbying serait parfaitement inutile.

Recommandation 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 ».

Nous nous prononçons contre cette recommandation. En effet, cette recommandation s'en prend carrément à l'exercice de la liberté d'expression garantie par les chartes québécoises et canadiennes des droits et libertés de la personne. La Loi existe pour faire connaître au public les groupes et les personnes qui exercent de l'influence auprès des décideurs sur une question quelconque. Est-il trop naïf de supposer que si le public sait déjà qui sont « les forces en présence » par le biais des médias, nul besoin de recourir à la Loi ? Un « appel au grand public » ne serait pas connu du public ? Et qui est ce public sinon plusieurs catégories d'individus qui, individuellement, répondront ou non à cet appel en signant une pétition ou en envoyant une carte postale, ces individus n'étant pas régis par la Loi ? Oui, il faut rendre plus transparent le processus décisionnel de nos dirigeants mais nous soumettons respectueusement qu'il faut le faire de manière rationnelle. Les groupes communautaires contribuent à une dynamique saine de relais entre la population et les institutions gouvernementales en ayant des représentants qui informent les élus de leurs intérêts. Cette dynamique d'aller-retour entre les groupes qui représentent le peuple et les institutions est le signe d'une saine démocratie.

Les délais de la transparence

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. »

Les données du registre se doivent d'être à jour, nous en convenons. Mais le raccourcissement des délais ne peut pas nous convenir. En effet, les délais d'enregistrement initial, de renouvellement et de modification passeraient respectivement de 60 à 30 jours, de 30 à 10, et de 60 à 10 jours.

L'assujettissement à la Loi nous occasionnerait autant une surcharge administrative qu'une entrave à l'action. Quand une maison d'hébergement pour femmes victimes de violence se fait attaquer pendant la nuit, c'est le lendemain matin qu'il faut intervenir. L'actualité interpelle tous nos regroupements; nous travaillons dans le vif de notre société. Par conséquent, nos « mandats », peuvent être redéfinis à l'intérieur d'une même année, voire d'un même semestre. Nous avons du mal à croire qu'un accroissement de mises à jour améliorerait la visibilité des responsables de l'application de la Loi et par là celle de la population du Québec.

Transparence et reddition de comptes

La transparence interne de chacun de nos regroupements et chacun de nos groupes est tout aussi soutenue. L'État québécois dispose de nos lettres patentes, nos statuts et règlements, nos rapports d'activités annuels, nos états financiers annuels, nos procès-verbaux d'assemblées générales, nos

priorités et notre plan d'action pour l'année qui vient, des évaluations de nos différents programmes et de la liste des membres de nos conseils d'administration. Il est bien connu que la reddition de compte, légitime au demeurant, imposée aux organismes communautaires est sans commune mesure avec les sommes qui leur sont versées. 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 en vertu de la *Politique gouvernementale, L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*.¹

Peut-on en dire autant des compagnies pharmaceutiques qui se créent des paravents OBNL? En effet, les lobbies ne jouissent pas tous d'un potentiel d'influence équivalent auprès des titulaires de charges publiques ainsi que des élus. De plus, les moyens financiers dont disposent les mouvements sociaux, par rapport à ceux des milieux d'affaires, ont un effet marqué sur leur capacité de faire entendre leurs revendications. Dans le rapport de médiation entre le gouvernement et la société, n'est-ce pas eux (ceux qui représentent les intérêts des entreprises privées) qui sont davantage écoutés, grâce à la négociation feutrée et aux liens privilégiés et discrets qu'ils entretiennent avec le pouvoir?

Par ailleurs, nous avons été heureuses de voir dans le document de consultation que soient exclues du champ d'application de la Loi les démarches pour obtenir des subventions gouvernementales. Cela tombe sous le sens et milite pour que la mission, la raison d'être d'un organisme, soit le critère prépondérant qui tranche entre l'assujettissement ou non à la Loi.

¹ Politique gouvernementale, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, 2001.

Notre raison d'être

Recommandation 2 :

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

Nous faisons certes du lobbying, c'est-à-dire que nous rencontrons des éluEs pour faire avancer nos causes. Non seulement ces rencontres, ne sont-elles ni cachées, ni népotiques, mais elles ne comportent aucun enjeu financier. Notre raison d'être est claire, sociale, collective. On peut être contre mais on ne peut en disputer le désintéressement pécuniaire.

Comme nous avons fait ces dernières années une distinction nette entre la publicité et le marketing social, il faudra tracer une frontière précise entre le monde des affaires et les affaires du monde, si vous nous passez l'expression, entre le « public », le parapublic, le « privé » et le « social ». Tout change selon le but visé : les activités de lobbying enrichiront-elles un conglomérat immobilier ou permettront-elles à un centre de femmes de trouver pignon sur rue?

Nous ne pouvons que répéter notre question fondamentale : en quoi, précisément, l'assujettissement d'un « plus grand nombre » d'OBNL assurerait « le respect des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbying » ? Rien dans le bilan ministériel, rien dans le rapport du commissaire ne nous éclaire. Le seul document qui puisse le motiver est celui de la maison Martine Hébert qui affirme que les seize lobbyistes d'affaires rencontrés estiment qu'il est inéquitable qu'ils soient assujettis à la Loi alors que l'ensemble des OBNL ne l'est pas. Le moins qu'on puisse dire c'est que l'argumentaire est mince.

La position du Commissaire...

Comme on peut le constater, notre position se situe aux antipodes de celle du Commissaire. Nous avons compris, au fur et à mesure de nos lectures, que celui-ci n'a aucune intention de s'acharner sur le cas des organismes communautaires, ni sur les groupes de femmes en particulier. Néanmoins, dans son communiqué du 3 mars 2008 « Le commissaire recommande l'assujettissement de toutes les organisations, quelle que soit la finalité poursuivie, dès lors que ces organisations consacrent des ressources humaines et matérielles importantes aux activités de lobbying. ». Mais si la finalité ne peut être une base d'exclusion du champ de la Loi, pourquoi considérer l'exclusion de certains OBNL « dont la fonction est d'offrir des services aux personnes défavorisées, malades ou handicapées » ? Nos regroupements comprennent une longue liste de tels organismes, mais aussi des maisons d'hébergement, des organismes de familles monoparentales, d'autres organismes pour la santé des femmes, etc. Qui se verrait interprété comme ayant une telle finalité ?

...« pour une partie importante des activités »

À la page 16 du rapport du ministre, on peut lire

« Une personne est un lobbyiste d'entreprise ou un lobbyiste d'organisation au sens de la Loi, si elle exerce des activités de lobbying au sein d'une entreprise ou d'une organisation "pour une partie importante" de son emploi ou de sa fonction. Ce critère a fait l'objet de deux avis d'interprétation publiés par le Commissaire au lobbying en application de l'article 52 de la Loi (avis nos 2003-01 et 2005-07).

Un critère quantitatif de démarcation ne nous semble pas heureux non plus du fait que nos « communications d'influence » sont faites par la présidente d'un organisme, par la direction ou la coordination ou encore par la personne responsable d'un dossier, sont préparées, révisées et transmises à tous les membres à qui l'on assure le suivi le plus serré possible puisqu'il en va de leur satisfaction à l'égard du travail accompli. Tout nous porte à croire que nous serions de facto dans la catégorie consacrant « une partie importante » de son emploi au lobbying. Comme nous l'indiquons plus haut, cela entraînerait une quantité impressionnante d'inscriptions et de mises à jour qui, à notre avis, ne servirait pas l'intérêt public.

Changer la Loi

La consultation, réalisée en 2002, qui devait donner naissance en 2003 à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, a porté le législateur à restreindre son application aux activités de lobbyisme exercées « 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 »². Nous ne voyons pas ce qui a bien pu changer au Québec pendant les cinq années écoulées depuis l'adoption de la Loi.

Par surcroît, nous nous inquiétons de ce que fera l'Agence de Revenu du Canada devant des organismes inscrits au registre et disposant d'un numéro de charité permettant d'émettre des reçus d'impôt pour les dons reçus. Il est connu par nos regroupements et leurs membres que l'Agence permet à un organisme doté d'un numéro de charité de mener des actions de revendication si ces actions ne dépassent pas une certaine proportion de l'ensemble des activités. Cela est loin d'être connu du grand public et dans le royaume de la perception qu'est devenu notre paysage médiatique, nous sentons déjà venir les demandes d'entrevues sur un scandale inventé pour la seule et unique raison d'être inscrit au Registre. La perte de ce numéro de charité pourrait constituer l'arrêt de mort de nos organismes qui dépendent des dons pour compléter leur financement.

² Article 3 de la Loi

Conclusion

Nous avons lu avec intérêt les textes accompagnant la démarche de révision de la *Loi sur le lobbyisme, dont l'histoire du lobbyisme* (R. Hudon) qui présente comme un peu désuète l'idée « que les groupes d'intérêt cherchaient à détourner les dirigeants politiques de leur responsabilité d'assurer la réalisation de l'intérêt commun. D'où, en grande partie, le jugement négatif inspiré par la pratique du lobbying »³.

Tout processus démocratique qui veut que les personnes, les organisations ou les groupes communautaires puissent faire valoir leurs opinions, défendre leurs intérêts ou promouvoir un projet auprès des instances gouvernementales, tant politiques qu'administratives et ce, à tous les paliers, n'est en fait qu'une manifestation du rôle que doivent jouer en démocratie, les citoyen·ne·s et ceux qui les représentent, notamment les groupes communautaires. Chercher à influencer les orientations et le contenu d'une législation ou d'un règlement fait partie intégrante des pratiques démocratiques propres aux groupes communautaires.

Nous tentons pour notre part de faire avancer la cause des femmes, le bien commun, faire avancer notre société.

Comme le commissaire le dit lui-même, cinq ans c'est bien peu pour faire le bilan de la mise en vigueur de la Loi. Poursuivons donc ces analyses avant d'envisager des changements dont on ne peut circonscrire les tenants et les aboutissants. « En cas de doute, s'abstenir » nous semble encore un bon conseil.

Ce choix que nous avons fait comme société de promouvoir la démocratie participative et de financer à même les deniers publics une pensée citoyenne créatrice et donc critique, devrait également dicter notre conduite en matière de législation.

Comme l'écrivait James Madison, (père de la Constitution des États-Unis)

« Un gouvernement par le peuple où le peuple est privé de l'information ou des moyens de l'obtenir n'est rien d'autre que le prologue d'une farce ou d'une tragédie, peut-être bien des deux ».

³ Dura lex sed lex, p.17

Lettre transmise à la Commission par 27 organisations communautaires variées – de niveau local, régional et national.

- Assaut Sexuel
Secours(CALACS – Val d’Or)
- Association à cœur d’homme,
Réseau d’aide aux hommes
pour une société sans violence
- Association coopérative
d’économie familiale des
Basses-Laurentides
- Association des groupes
d’intervention en défense des
droits en santé mentale du
Québec
- Association des personnes
handicapées Clair Soleil
- Association des Travailleurs et
Travailleuses accidentés du
Matawin
- Association québécoise des
organismes de coopération
internationale
- Centre « Entre-Femmes » de
Rouyn-Noranda
- Centre Bernard Hamel/Centre
Familial de Rouyn-Noranda
- Centre de femmes l’ÉRIGE
- Centre Marie-Ève
- Coalition des organismes
communautaires québécois de
lutte contre le sida
- Conseil québécois des gais et
lesbiennes
- L’Ombre-Elle de Sainte-Agathe-
des-Monts, maison
d’hébergement pour femmes
victimes de violence conjugale
- L’R des centres de femmes
- Le Centre de Femmes du
Témiscamingue
- Mouvement d’éducation
populaire et d’action
communautaire du Québec
- Mouvement d’éducation
populaire et d’action
communautaire du Saguenay-
Lac-St-Jean-Chibougamau-
Chapais
- Regroupement d’Éducation
Populaire d’Abitibi-
Témiscamingue
- Regroupement d’Entraide des
Personnes Assistées Sociales
de Rouyn-Noranda
- Regroupement des maisons
de jeunes du Québec
- Regroupement des
organismes communautaires
autonomes jeunesse du
Québec
- Regroupement des
Ressources alternatives en
santé mentale du Québec
- Regroupement en
toxicomanie Prisme
- Réseau québécois des OSBL
d’habitation
- Table des Groupes
Populaires de Baie-Comeau-
Hauterive
- Table ronde des OVEP de
l’Outaouais

Exemple de lettre

Le Commissaire au lobbyisme du Québec souhaite assujettir à Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme les OBNL, les organismes communautaires et les coalitions. **Le Réseau québécois des OSBL d'habitation** s'oppose à cette proposition.

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. Or, nous constatons que les modifications envisagées à la Loi risquent d'occasionner davantage de problèmes qu'elles n'en résoudront.

Nous nous opposons à l'assujettissement à la Loi des organismes à but non lucratif (OBNL), des organismes communautaires et des coalitions parce que cela se ferait sans égard à la finalité de leurs interventions de lobbyisme.

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. 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. Il s'agit là d'une distinction fondamentale que le législateur avait bien comprise, lorsqu'il a décidé, en 2002, de ne pas assujettir tous les OBNL à la Loi sur le lobbyisme.

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. La transparence étant inscrite au cœur même des pratiques de ces organisations, la population a déjà accès aux informations sur leurs interventions d'influence.

L'assujettissement de ces organisations pourrait même restreindre leur autonomie et leur capacité d'intervention, notamment en occasionnant une surcharge administrative. Les modifications proposées par le Commissaire nécessiteraient que les organismes précisent quelle part de leur financement serait utilisée pour chaque communication d'influence. En plus du dédale que représenterait un tel exercice comptable, cela est tout simplement contraire à l'esprit de la Politique gouvernementale sur l'action communautaire et, de ce fait, contraire aux programmes de financement de la mission globale administrés par différents ministères.

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, qu'en cherchant à assujettir les OBNL, les organismes communautaires et les coalitions.

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 de la consultation pourrait avoir des conséquences importantes sur ceux-ci. Ce manquement est d'autant plus injustifiable dans le contexte de l'étude d'une Loi sur la transparence des décisions.

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. Suggérer d'assujettir à la Loi les OBNL, les organismes communautaires et les coalitions, signifie remettre en question ce principe ce qui nous apparaît aussi prématuré qu'injustifié.

François Vermette
Directeur général
Réseau québécois des OSBL d'habitation
533, rue Ontario Est
Montréal, Qc, H2L 1N8
T: 514-846-0163
F: 514-846-3402
www.rqoh.com

Mémoire de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles et du Réseau québécois de l'action communautaire autonome

TRPOCB



Mémoire présenté par

**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**

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 Mercedes 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 nationaux²⁷ 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.

²⁷ 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 multisectoriels²⁸. 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.

²⁸ 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 collectifs²⁹.»

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 lobbyisme³⁰, 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 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

²⁹ Québec, Cadre de référence en matière d'action communautaire, 2004, section 2, page 6.

³⁰ Ci-après nommé « la Loi ».

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 publique³¹. » 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 exercées³². » Cet élément devra donc être pris en compte à la fin des travaux de la CFP.

³¹ *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.

³² 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 publique³³.

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 coalition³⁴.

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 10^e jour suivant la date anniversaire de la première inscription pour tous les lobbyistes³⁵.

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 lobbyisme³⁶.

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 »³⁷.

³³ Ibid., p.38.

³⁴ Ibid., p.39.

³⁵ Ibid., p.43.

³⁶ Ibid., p.45.

³⁷ Ibid., p.49.

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 clientèles³⁸.

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 privé³⁹. » 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 public⁴⁰. »

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.

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

³⁸ Ibid., p.61.

³⁹ 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

⁴⁰ Commission des finances publiques, Consultation générale sur le projet de loi n° 80, 28 mai 2002

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 public⁴¹ ». 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 notoire⁴². »

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.

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 lobbyisme⁴³ (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

⁴¹ Rapport du Commissaire du lobbyisme du Québec, op. cit., p.30.

⁴² Rapport du ministre de la Justice, op. cit., p.17.

⁴³ Ci-après nommé « le Règlement ».

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 entreprises⁴⁴. » [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 lobbyistes⁴⁵ : « 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 personnes⁴⁶. »

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 lobbyistes⁴⁷. 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.

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

⁴⁴ Article 72 de la Loi. Sanctionné le 13 juin 2002.

⁴⁵ Ci-après nommé « le rapport du ministre ».

⁴⁶ Rapport du ministre de la Justice, op. cit., p.15

⁴⁷ Ci-après nommé « le registre ».

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 déontologique⁴⁸ », le Commissaire semble ignorer que les organismes communautaires se sont déjà

⁴⁸ Rapport du Commissaire du lobbyisme du Québec, op. cit., p.37.

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 (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 gouvernementale⁴⁹.

⁴⁹ Politique gouvernementale. *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. 2001.

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.

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 Loi⁵⁰ ». 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.

⁵⁰ Rapport du Commissaire au lobbyisme du Québec, op. cit., p.80

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 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 poursuivie⁵¹ ». 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 [...]»⁵² »

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 santé⁵³. »

Ou encore :

⁵¹ Commissaire du lobbyisme du Québec, Communiqué de presse (n° 1), 3 mars 2008.

⁵² Rapport du ministre de la Justice, op. cit., p.15

⁵³ Commissaire du lobbyisme du Québec op. cit., p.11.

« 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 importants⁵⁴. »

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'advierait-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 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.

⁵⁴ Rapport du Commissaire du lobbyisme du Québec, op. cit., p.35-36.

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 lobbyistes⁵⁵ ». 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 bénévole⁵⁶. » 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.

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 habitants⁵⁷ ». 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,

⁵⁵ Rapport du Commissaire du lobbyisme du Québec, op. cit., p.34.

⁵⁶ Rapport du Commissaire du lobbyisme du Québec, op. cit., p.8.

⁵⁷ Rapport du Commissaire du lobbyisme du Québec, op. cit., p.38.

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 organismes⁵⁸. » 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 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 assujéti 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 lobbyistes-conseils et les lobbyistes d'entreprise. Il est permis de se demander si

⁵⁸ Rapport du ministre de la Justice, op. cit., p.15.

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 général⁵⁹. »

⁵⁹ *Éclairages sur la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, Raymond Hudon, mai 2007, p.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.

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 lobbying, 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'opinion⁶⁰. »

De telles campagnes étant volontairement rendues visibles, leur déclaration au registre du lobbying 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] activités⁶¹ » – ne vaille plus dans le cas d'un « appel au grand public », entreprise publicisée s'il en est.

⁶⁰ Rapport du ministre de la Justice, op. cit., p.13-14.

⁶¹ Rapport du Commissaire du lobbying du Québec, op. cit., p.29.

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 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 10^e 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 bichés 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 équivaldrait 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 lobbying. 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 lobbying. 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 lobbying 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 entreprises⁶² », 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 lobbyisme⁶³ ». 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.

⁶² Article 72 de la Loi et règlement.

⁶³ Rapport du Commissaire du lobbyisme du Québec, op. cit., p.67.

Annexes

Extraits de Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme⁶⁴ 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 1^{er} 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

⁶⁴ 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 lobbyisme⁶⁵

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

[...]

⁶⁵ Règlement adopté le 1^{er} mars 2003 tel que prévu par l'article 72 de la Loi lors de son adoption le 30 juin 2002.

Mémoire de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles
relativement aux propositions du Commissaire au lobbyisme. Septembre 2013.

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 • Femmes regroupées en options non traditionnelles • L'R des centres de femmes du Québec • Nouveau départ national inc.

16 SECTEURS*	58 ORGANISMES DÉCISIONNELS
	• 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, transsexuels]	• 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

Position de l'ACEF de Québec

L'ACEF de Québec s'oppose aux recommandations suivantes:

Recommandation #2

Afin d'assurer le respect des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbying, un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif devraient être assujettis à l'application de la Loi sur le lobbying.

Recommandation #3

La loi sur le lobbying devrait prévoir que toute coalition qui mène des activités de lobbying 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.

Recommandation #8

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

(...)

Les OBNL sont, de plus, étroitement surveillés dans leurs agissements: que ce soit par leurs membres, les assemblées générales, les rapports annuels, les bailleurs de fonds, les différents ministères régissant les OBNL et leur fonctionnement, le public... Il est absolument futile de croire que nous puissions agir dans le plus grand secret et que l'ordre public exige de nous que nous déclarions, encore une fois, chaque acte, chaque geste posé.

Les OBNL et les coalitions, bien qu'en agissant de manière semblable au lobbyistes en ayant des activités d'influence, agissent ainsi dans un contexte bien différent, qui est celui de la participation à la vie démocratique, et non en cherchant à influencer des décisions qui pourraient leur rapporter un intérêt économique.

Par conséquent, nous ne pouvons souscrire à l'avis du commissaire mentionnant que la définition de lobbyiste ne doit pas être fondé sur le caractère financier ou professionnel des activités poursuivies.

Il nous apparaît primordial, au contraire, que cette distinction entre les finalités mercantiles, professionnelles, commerciales ou simplement individuelles et celles poursuivies par les OBNL soient maintenues.

Nous verrons plus loin que l'absence d'une telle distinction mène à un rattrapage idéologique encombrant lorsque viendra le temps de créer des exclusions pour certains OBNL.

Le ministre Bégin, lors de la présentation en commission parlementaire de la Loi en 2002 a résumé, à notre avis, l'esprit de cette exclusion, en faisant un rapprochement avec les exemptions de taxes municipales:

« Parce qu'on considère que l'oeuvre qu'ils ont est vraiment tellement sans objectif économique qu'on doit les favoriser en leur donnant une exemption de

taxes. »⁸

Par conséquent, nous ne croyons pas que l'assujettissement des OBNL à la Loi sur le lobbyisme réponde aux impératifs de transparence de celle-ci.

Par contre, nous sommes inquiets quant aux effets pervers et désastreux de l'inclusion des OBNL et aux coalitions tel que recommandé par le commissaire au lobbyisme.

Conséquences et obstacles à l'inclusion des OBNL et des coalitions

Tout d'abord, cette première révision de la Loi par le commissaire au lobbyisme soulève des problématiques particulières à l'assujettissement des lobbyistes actuellement concernés par la Loi. Nous ne reviendrons pas sur les nombreux ajustements qui restent à faire de ce côté; nous soutenons simplement qu'avant même de songer à élargir la portée de la Loi, il conviendrait que celle-ci soit tout d'abord appliquée correctement et en sa totalité auprès des lobbyistes, qu'elle soit publicisée à grande échelle auprès du grand public, des lobbyistes et des titulaires de charges publiques.

Il est prématuré, à notre avis, de vouloir y apporter toute modification visant à élargir sa portée actuelle.

Nous soutenons également que de nombreux obstacles se dressent quant à l'inclusion de tous les OBNL dans la Loi actuelle.

1-Capacité des certains OBNL et coalitions de s'inscrire au registre

Il est apparent pour quiconque étant au fait des structures internes et des budgets limités des OBNL que la capacité physique et économique des OBNL de s'inscrire et de maintenir ses déclarations au registre est douteuse.

⁸ Commission des finances publiques, 12 juin 2002

Opérant souvent avec peu de permanence, des bénévoles, des membres plus ou moins actifs, un budget restreint au strict minimum, certains OBNL pourraient se voir acculés au pied du mur par une telle imposition. Un tel tracasserie administratif dans un organisme ayant peu de moyens financiers ou de ressources humaines pourrait mettre en péril la survie des organismes.

La Loi précise que seule une partie importante de nos fonctions impose l'enregistrement. Cependant, compte tenu de notre structure interne, la quasi-totalité de ces actes sont posés soit par des membres de notre conseil d'administration, ou par le cadre de notre organisme (le poste de coordinatrice étant le seul poste se qualifiant de cadre). Il faudra également tenir compte de la notion des 12 jours annuels consacrés au lobbying. Puisque le temps requis pour la préparation et le suivi doit être pris en compte, il nous apparaît évident que la plupart des OBNL, l'ACEF de Québec y compris, consacreront plus que 12 jours pour ces activités.

2-Activités ciblées par les déclarations

Bien que la Loi et le règlement d'application excluent certaines activités de la définition d'activités de lobbying, plusieurs actes posés dans le quotidien des OBNL resteraient à définir comme étant ou non des activités de lobbying:

- manifestations publiques
- envoi de lettres d'appui concernant certaines politiques gouvernementales à la demande de d'autres groupes ou organismes
- campagnes de sensibilisation du public
- rencontres informelles avec des titulaires de charge publique
- lettres ouvertes ou communiqués de presse

À l'ACEF de Québec, nous participons ou sommes parties prenantes de toutes les activités ci-haut mentionnées, et ce à une fréquence plus ou moins régulière, en fonction des enjeux, objectifs ou dossiers locaux ou nationaux et en fonction des débats sociaux d'actualité. Voici quelques exemples de nos activités au cours des dernières années:

-Campagne annuelle de sensibilisation sur le crédit et l'endettement;

- Objectif visé: obtenir l'interdiction de la sollicitation et la publicité sur le crédit.
- Activités menées: conférences de presse, interventions médiatiques de sensibilisation, rencontres avec les dirigeants de l'Office de la protection du consommateur, rencontres avec les ministres concernés, ateliers tenus auprès de la clientèle de l'ACEF.

-Lettres d'appui:

- Objectif visé: démontrer notre appui aux organismes demandant des améliorations ou des changements concernant certaines politiques
- Activités: envoi de lettres d'appui auprès des autorités concernées.
- Sujets: Code du logement, logements sociaux, abolition de la comptabilisation des pensions alimentaires pour enfants à la sécurité du revenu, indexation de la sécurité du revenu.

-Pétitions:

- Objectifs: dénoncer l'utilisation des OGM dans les aliments et l'agriculture
- Activités: démarrage d'une pétition adressée aux autorités concernées

-Rencontres informelles:

- objectifs: sensibilisation sur des enjeux tels que les droits des personnes âgées, la pauvreté, etc.
- Activités: échanges publics avec des titulaires de charges publiques, notamment dans le cadre des dîners Centraide

-Manifestations:

- Objectifs: Sensibilisation du milieu et des autorités publiques
- Activités: marches relatives au maintien du réseau de santé public; manifestations aux bureaux du Ministre Couillard sur les besoins essentiels

-Communiqués de presse:

- Objectifs: dans le cadre du dépôt des budgets provinciaux et fédéraux, ainsi que suite à la hausse des tarifs d'électricité décidée par la Régie de l'Énergie, proposer aux Ministres concernés des solutions de rechange aux systèmes actuels
- Activités: communiqués de presse, interventions médiatiques

Chacune de ses actions pourrait, ou non, être assujettie à la Loi sur le lobbying. Cependant, compte tenu de notre manque d'expertise en la matière et de l'absence totale de lignes directives proposées par le commissaire en ce sens, il nous serait difficile voire impossible de se soumettre aux exigences de la Loi, et ce malgré toute la bonne foi possible.

3-Aspect pénal

Nous ne pouvons passer sous silence les dispositions relatives aux sanctions pénales de la Loi. En effet, dans le cadre des arguments soulevés plus haut, où une ambiguïté certaine stagne quant à la définition de ce que serait ou non des activités de lobbying pour les OBNL comme le nôtre, la possibilité de sanctions pénales imposées dans le cas d'une infraction à la Loi pourrait gravement mettre en danger, ou même remettre en question la survie financière d'un organisme comme le nôtre.

4-Statut d'organisme de bienfaisance enregistré

L'ACEF de Québec est un OBNL enregistré auprès de l'Agence du revenu du Canada à titre d'organisme de bienfaisance enregistré. À ce titre, nous détenons un

numéro d'organisme de bienfaisance, avons le droit d'émettre des reçus de charité, sommes exemptés de payer de l'impôt. De plus, la détention de ce statut d'organisme de bienfaisance est une condition sine qua non à l'obtention de la contribution financière de Centraide.

Parmi les conditions relatives à l'obtention et au maintien du statut d'organisme de bienfaisance, un maximum de 10% de nos activités annuelles peuvent être reconnues comme étant des activités politiques.

« Une activité est considérée comme politique si elle répond aux critères suivants :

- elle encourage le public à communiquer avec les représentants élus ou avec les fonctionnaires afin de les pousser à maintenir, à contester ou à modifier une loi, une politique ou une décision d'une quelconque compétence;
- elle fait valoir au public qu'une loi, une politique ou une décision d'un quelconque ordre de gouvernement dans une quelconque compétence devrait être maintenue, contestée ou modifiée;
- elle tente d'inciter ou d'organiser le public à pousser les représentants élus ou les fonctionnaires à maintenir, à contester ou à modifier une loi, une politique ou une décision d'un quelconque ordre de gouvernement dans une quelconque compétence;
- elle tente d'influencer l'opinion publique sur les questions sociales. »⁹

Il est manifeste que certaines de ces activités seraient reconnues comme étant des activités de lobbying; par contre, certaines autres, tel que soulevé plus haut, pourraient ne pas correspondre à la définition d'activités de lobbying telles que reconnues par la Loi.

Être enregistré à titre de lobby d'organisme, et devoir déclarer des activités de lobbying pourrait avoir un impact significatif et même drastique quant au maintien du statut d'organisme de bienfaisance.

Il faut être conscient des dangers d'une mauvaise interprétation (même de bonne foi) qu'un organisme pourrait faire à l'égard de ses activités.

revenu du Canada pourrait ne pas être considérée par l'organisme comme étant une activité de lobbying. Mais en tenant compte du risque de sanction pénale, l'OBNL pourrait, par mesure de prudence, l'inclure tout de même dans ses déclarations au registre. Nous ne croyons pas que cela servirait aux fins de la Loi et risquerait même d'induire l'opinion publique en erreur.

À l'inverse, une activité clairement lobbyiste pourrait ne pas être interprétée par l'OBNL comme étant une activité politique. Cependant, celle-ci étant enregistrée, et par conséquent rendue publique, quelle serait l'interprétation ultime de l'Agence du revenu du Canada?

Il faut reconnaître que dans un tel cas, les conséquences d'une interprétation différente pourraient être désastreuses.

5- Collaborations avec des entreprises du gouvernement

L'ACEF de Québec collabore avec diverses instances gouvernementales à plusieurs niveaux: Comité aviseur national du Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS); l'Office de la protection du consommateur; Hydro-Québec; Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec (MAPAQ).

Dans le cadre de ces activités, nous participons à l'élaboration de mesures, de programmes ou de législations. Certaines de ces activités sont à la demande de titulaires de charge publique, demandes qui ne sont pas nécessairement écrites et activités qui ne sont pas nécessairement publiques.

Devrons-nous considérer que nos interventions auprès de l'Office de la protection du consommateur dans le but de proposer des modifications à la Loi sur la protection du consommateur sont des activités de lobbying?

Que nos demandes répétées d'élaboration de programmes adaptés aux familles à faible revenu relativement au recouvrement de dettes d'Hydro-Québec, et qui ont menées à la création de tables de concertations sur les Ménages à faible revenu sont des activités de lobbying?

En quoi la déclaration de telles activités ajouterait à la transparence de celles-ci?

Il est incongru de mettre sur un même pied d'égalité des interventions comme les nôtres, qui visent le bien commun, qui représentent une implication sociale nécessaire à l'avancement de causes démocratiques et d'intérêt public et les interventions de négociation quant à « l'éventuelle rétrocession de la gestion des parcomètres sur rue », « l'augmentation des prix des médicaments inscrits à la liste », « l'application de la redevance sur les produits pétroliers ».

6- Gestion des exclusions

Il apparaît, à la lecture du rapport du commissaire, que celui-ci admet l'inutilité d'inclure la totalité des OBNL au registre des lobbyistes. Mentionnons rapidement qu'il propose que de petites OBNL ou celles qui offrent des services aux personnes défavorisées, malades ou handicapées soient exclues.

Le commissaire, en évoquant une telle exclusion dans sa recommandation, semble contredire la totalité de ce que son rapport soutient: l'équité et la transparence ne devrait pas être assujetti à la finalité poursuivie (finalité financière ou professionnelle, nommément).

Quels sont les arguments que le législateur pourrait rattacher à une exclusion de ces groupes en particulier, qui ne sauront s'appliquer au reste des OBNL qui ne sont ni à vocation patronale, syndicale, professionnelle? En quoi un organisme voué aux personnes défavorisées est-il fondamentalement différent d'une organisation vouée à la défense de l'environnement?

Ce ne peut être dans la finalité: les deux se dévouent à une cause d'intérêt social. Les deux ne retirent aucun intérêt personnel ou individuel.

Cela peut-il être alors dans la noblesse de la cause? Le service aux démunis est-il plus valable aux fins de l'éthique ou de la transparence que la défense du système de santé public?

Cela est peut-être lié à l'opinion publique? Est-ce qu'un OBNL comme le nôtre, qui rend des services de consultation budgétaire et qui défend des droits collectifs

est vu par la population comme étant plus transparent que l'association qui demande une meilleure législation en regard des coupes à blanc?

Nous ne pouvons souscrire, bien évidemment, à aucune de ces hypothèses, pour une raison fondamentale:

- L'objectif de l'équité et de la transparence ne pourra être atteint en excluant certaines OBNL sans aucun motif articulé. On est transparent et juste ou on ne l'est pas...

Le commissaire soutient à plusieurs reprises que la couleur idéologique et l'intérêt financier ou l'absence d'intérêt financier ne justifie aucunement l'exclusion des OBNL. On ne peut donc pas reprendre le même argument pour détricoter son propre raisonnement.

Il est également important de noter que de réglementer de telles exclusions sans aucun argument valable deviendra bien vite un véritable casse-tête pour le législateur.

Un organisme comme le nôtre, sert-il les personnes défavorisées? Oui. Et non. Nos services profitent à des gens démunis, en grande partie. Mais nous accueillons de plus en plus une clientèle fragilisée financièrement mais qui ne peut cadrer dans l'étiquette « faible revenu ». Des familles, des ménages, des retraités, ayant de bons revenus d'emploi peuvent tout à fait vivre une situation d'endettement critique et avoir besoin de nos conseils.

Nos revendications relatives à des tarifs d'électricité les plus bas possibles profitent en premier lieu aux personnes à faible revenu; il est cependant utopique de penser que de telles mesures ne viseront que ces ménages. L'ensemble de la population profite de nos interventions relatives aux hausses de tarif de l'électricité.

Et les OGM? Seuls les pauvres en mangent?

Nous nous retrouverions fort probablement un jour, devant un formulaire à remplir, tentant de s'auto-définir comme étant ou non un OBNL assujéti. Il est fort à parier que nous ne serions pas les seuls...

Finalement, nous craignons fortement que le train ne puisse s'arrêter en marche: en excluant certaines OBNL, petites ou servant les défavorisés, malades, etc., la porte reste grande ouverte aux récriminations des lobbyistes inscrits ou assujettis: « pourquoi eux (les nouveaux exclus) et pas nous? Pourquoi pas tous?? »

Et que répondre? Aucun argument n'étant valable pour justifier une exclusion partielle actuellement, il est manifeste qu'aucun ne le sera dans 5 ans. Dans 10 ans.

L'appel au grand public

Nous serons brefs: inclure l'appel au grand public dans les déclarations obligatoires ne répond à aucun des objectifs de la Loi. Étant de nature publique et par conséquent connu, il n'est aucunement nécessaire d'ajouter cette activité à la liste des activités de lobbyisme. Nous prenons pour base la logique soutenant à l'exclusion de d'autres types d'activités: si une activité est connue du public (commissions parlementaires, représentations dans un cadre juridique), elle n'a pas à être déclarée.

Conclusion

Permettons-nous, en conclusion, de déroger à notre réserve exprimée plus haut relativement aux motifs invoqués par le commissaire pour inclure la totalité des OBNL, c'est à dire le « sentiment d'injustice, d'inéquité » ressenti par certains lobbyistes.

Il nous est apparu évident que certaines catégories d'OBNL se sont trouvées au coeur des discussions. L'environnement et la santé sont deux secteurs expressément nommés comme étant visés par le commissaire. Pour quelles raisons ces deux secteurs, ces deux catégories de groupe d'intérêts sont-ils plus particulièrement visés? Nous n'en savons rien.

Selon nous, à partir du moment où des intérêts sociaux ou collectifs sont en jeu, peu nous importe la force ou les moyens techniques de ces groupes. Que Greenpeace ou la Coalition solidarité santé aient le pouvoir de faire changer des politiques, grand bien leur fasse. Ils agissent pour des intérêts qui n'ont pas autrement le moyen de se défendre.

Les arbres ne s'opposent pas à Rabaska. La carte soleil ne plaidera jamais en faveur de son utilisation gratuite et totale. Eux le font. Et ils le font contre des organisations qui ont tout intérêt (lire \$\$) à s'y opposer.

La Loi sur le lobbyisme sert à jeter une lumière sur les intérêts publics.

Nous sommes déjà dans la lumière.

Extrait du mémoire de HKDP Communications et affaires publiques, page 9.

Recommandation 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 ».

Notre position

À la lecture de cette recommandation, une question nous vient à l'esprit : qu'est-ce qu'un appel au grand public? Où cela commence? Où cela se termine? Est-ce un sondage? L'organisation d'une manifestation? La signature d'une pétition ou simplement l'organisation de débats publics? Dans ce contexte d'imprécisions, nous ne pouvons appuyer cette recommandation. Nous croyons qu'une loi doit être précise et l'introduction de cette notion irait à l'encontre de cette règle. De plus, nous percevons cette recommandation comme étant une augmentation du contrôle des activités de ceux qui se conforment déjà à la Loi quand le défi réel du Commissaire devrait être plutôt de s'assurer que tous ceux qui doivent s'inscrire au Registre, le fassent.

Extrait du mémoire de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, page 3

Appel au grand public

Nous comprenons mal quelle est l'intention du Commissaire derrière cette recommandation qui obligerait les lobbyistes à indiquer s'ils entendent utiliser comme moyen de communication un appel au grand public. Pour nous, il s'agit d'un alourdissement réglementaire inutile qui fait fi de l'économie de la Loi. En effet, du moment qu'un lobbyiste met en branle un appel au grand public, sa démarche est par définition publique et donc totalement transparente. Elle atteint donc d'elle-même l'objectif de transparence requis par la Loi. À l'appui de cette recommandation, le Commissaire mentionne que plusieurs autres législations provinciales en matière de lobbyisme contiennent une telle disposition. À notre avis, davantage d'informations, quant à la nécessité de s'harmoniser à cet égard aux autres législations canadiennes, doivent être fournies avant de donner suite à cette recommandation. Le fait que la Loi québécoise est déjà plus contraignante qu'ailleurs au Canada devrait inciter le législateur à une certaine retenue.

Extrait du mémoire de l'Association québécoise des retraité(e)s des secteurs public et parapublic, page 6

Recommandations

1. L'AQRP recommande de faire la distinction entre deux catégories de lobby d'organisation :
 - les OBNL de défense des droits de leurs membres
 - les OBNL destinés à offrir des services de nature communautaire
2. L'AQRP recommande d'assujettir à la Loi les ONBL de défense des droits de leurs membres.

4. Les difficultés d'inscription au registre public des lobbyistes

Dans ses recommandations n°6 et 8, le Commissaire souhaite ajouter des obligations relatives au contenu des déclarations des lobbyistes. Nous croyons qu'il faut demeurer prudent à cet égard. Malgré la courtoisie de son personnel, la complexité du processus d'inscription et de la plate-forme informatique du registre est un fait bien connu de tous. En effet, il faut faire preuve de détermination, de persévérance et de beaucoup de patience pour y inscrire un mandat avec succès.

(...)

En outre, le rapport du ministre de la Justice a démontré que plusieurs des renseignements requis sont inutiles ou n'ajoutent rien à la transparence recherchée⁸. Un exemple bien connu concerne l'obligation de déclarer les moyens de communication qui seront utilisés. Ne pouvant prévoir à l'avance tous les moyens qui seront utilisés pour communiquer avec les titulaires de charges publiques, les déclarants indiquent souvent tous ceux qui sont prévus au formulaire du registre, afin d'éviter de devoir modifier leurs inscriptions au quotidien. Voilà une autre preuve qu'à force de trop rechercher la transparence, on fait perdre tout leur sens aux informations recueillies.

⁸ À titre d'exemple, voir la page 18 du Rapport du ministre de la Justice.