



***LOBBY ET ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF :
DES MODIFICATIONS ILLÉGALES, INUTILES ET RISQUÉES***

Mémoire présenté par le
Réseau québécois d'action pour la santé des femmes (RQASF)
à la Commission des institutions sur l'étude du rapport
« Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en
matière de lobbyisme » du Commissaire au lobbyisme

Septembre 2013

Pour le RQASF

Recherche et rédaction : Lydya Assayag, directrice

Relecture : Isabelle Mimeault

4245 avenue Laval
Montréal (Québec) H2W 2J6

Tél. : (514) 877-3189

Fax : (514) 877-0357

rqasf@rqasf.qc.ca

www.rqasf.qc.ca



RQASF, 2013

Table des matières

Présentation du RQASF	4
1. Mise en contexte	5
2. Non-respect des intentions du législateur	6
a. Non-respect de l'intérêt public.....	6
3. Principes de démocratie déjà protégés	7
a. Droit de savoir	7
b. Participation citoyenne	8
c. Transparence et Imputabilité	8
d. Exigences exorbitantes	8
4. Atteinte aux libertés d'opinion, d'expression, de la presse.....	9
a. Définition de « expression »	9
b. Protection constitutionnelle	9
c. Exigences juridiques.....	9
5. Conclusion.....	10

PRÉSENTATION DU RÉSEAU QUÉBÉCOIS D'ACTION POUR LA SANTÉ DES FEMMES

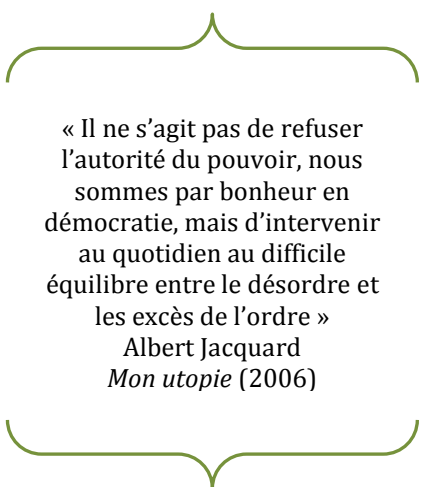
Le Réseau québécois d'action pour la santé des femmes (RQASF) est un organisme provincial à but non lucratif, fondé en 1997, dont le siège social est situé à Montréal. Le RQASF s'est donné pour mission de travailler à l'amélioration de la santé physique et mentale des femmes, ainsi que de leurs conditions de vie. Il touche environ 300 000 femmes.

La mission du RQASF s'articule autour de plusieurs axes de travail : la recherche, la sensibilisation, la formation. Il produit et diffuse également de nombreuses publications à l'intention de ses membres, du personnel de la santé, de la population et des responsables politiques. La prévention par une approche globale et féministe de la santé est le moteur de toutes ses activités.

Le RQASF s'intéresse à la santé et aux conditions de vie de toutes les femmes; et il se préoccupe de la situation des femmes marginalisées, que ce soit en raison d'un handicap, de leur statut socio-économique, de leur orientation sexuelle, de leur langue, de la couleur de leur peau ou de leur origine ethnique.

Le RQASF privilégie les partenariats et les collaborations pluridisciplinaires, il travaille de concert avec les ressources communautaires et les réseaux de femmes, les associations et les ordres professionnels, les organisations syndicales, le milieu de l'éducation, les médias, le réseau de la santé et des services sociaux, etc.

Compte tenu de l'importance de la démocratie pour le Réseau québécois d'action pour la santé des femmes (RQASF), ce dernier est heureux de contribuer au processus de consultation de la Commission des Institutions de l'Assemblée nationale sur l'étude du rapport « Propositions de modifications à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* » (la loi) du Commissaire au lobbyisme (le Commissaire) publié en mai 2012.



« Il ne s'agit pas de refuser l'autorité du pouvoir, nous sommes par bonheur en démocratie, mais d'intervenir au quotidien au difficile équilibre entre le désordre et les excès de l'ordre »
Albert Jacquard
Mon utopie (2006)

Le RQASF est membre de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (TRPOCB). Il partage son analyse et appuie sans réserve toutes et chacune des recommandations contenues dans son mémoire.

1. MISE EN CONTEXTE

En 2002, le Québec adopte la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Elle a pour objectif de redonner confiance à la population et de professionnaliser la fonction de lobbyiste. Les organismes à but non lucratif (OBNL) qui ne sont pas constitués à des fins patronales, syndicales, professionnelles ou dont les membres sont majoritairement des entreprises à but non lucratif sont exclus de l'application de la loi par le *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*¹.

Cinq ans plus tard, dans son bilan quinquennal, le Commissaire recommande d'**inclure tous les OBNL** et les **coalitions** sous la catégorie « lobbyisme d'organisation ». De plus, il souhaite considérer « **l'appel au grand public** » comme une activité de lobbyisme. En 2008, ces demandes de modifications législatives ont fait l'objet d'audiences devant la Commission des finances publiques, processus interrompu par le déclenchement d'élections.

Quatre ans plus tard, dans son rapport « Propositions de modifications à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* », le Commissaire propose à nouveau les mêmes modifications, avec des variantes mineures :

Recommandation 15

- Prévoir dans la Loi que le fait pour une entreprise, une organisation ou un lobbyiste d'inciter des personnes, au moyen d'un appel au grand public, à intervenir auprès d'un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer la prise d'une décision constitue une activité de lobbyisme qui doit faire l'objet d'une inscription au registre des lobbyistes.

Recommandation 16

- Définir dans la Loi ce que l'on entend par « l'appel au grand public ».

Recommandation 39

- Assujettir à la Loi l'ensemble des associations ou organismes à but non lucratif tout en prévoyant une exclusion pour les représentations faites par un lobbyiste d'organisation pour l'obtention d'une subvention, d'une aide financière, d'un prêt, d'une garantie de prêt ou d'un cautionnement d'un montant de 5 000 \$ et moins. »²

¹ (2003) 9 G.O. II, 1244 [chapitre T-11.011, r.1]

² Rapport Propositions de modifications sur la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, mai 2012, Commissaire au lobbyisme du Québec, p.34 et 55.

À l'appui des modifications proposées sur l'appel au public, le Commissaire invoque les arguments suivants :

- La pratique des autres juridictions canadiennes et américaines
- L'efficacité de cette méthode
- L'objectif d'influencer un décideur public

Pour celles concernant l'inclusion de la totalité des OBNL, il avance :

- La pratique généralisée
- La transparence sélective qui exclut « plusieurs OBNL non assujettis à la Loi et dotés de moyens financiers et techniques importants »
- Ces OBNL interviennent régulièrement auprès des décideurs en utilisant les mêmes outils de communication que tous les autres lobbyistes ; ce qui engendre un sentiment d'injustice et une absence d'encadrement déontologique
- Le principe général selon lequel la Loi et le Code (de déontologie) ne devraient pas souffrir d'exception et devraient s'appliquer à tous les lobbyistes d'organisation.
- Une exception à ce principe général en excluant certaines activités.

« Le législateur ne voulait pas viser les associations ou groupements qui s'occupent de promouvoir des causes d'intérêt commun susceptibles de profiter à la collectivité (en matière environnementale, par exemple) par opposition à ceux qui défendent l'intérêt économique de quelques personnes ou groupes de personnes. »

(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
Ministère de la Justice du Québec, 2007, p. 19.)

2. NON-RESPECT DES INTENTIONS DU LÉGISLATEUR

a. NON-RESPECT DE L'ÉGALITÉ ET DE L'INTÉRÊT PUBLIC

i. DROIT À L'ÉGALITÉ

Deux pierres d'assise de notre démocratie sont le droit à l'égalité et l'interdiction d'arbitraire dans l'exercice du pouvoir public, toutes deux consacrées dans la Constitution canadienne et dans les chartes fédérale et provinciale. Un des principes du droit à l'égalité est de traiter des choses semblables de semblable manière. C'est en vertu de ce principe que certains groupes sont traités différemment et bénéficient de

programme d'accès à l'égalité, comme les femmes, les personnes en situation de handicap, etc.

Les organismes œuvrant pour des intérêts économiques et privés ne sont pas de même nature que les OBNL. Leur finalité, leurs moyens financiers, techniques et leur capacité d'influence ne sont pas comparables. Les traiter de la même façon contrevient au principe d'égalité. Bien qu'animé de bonnes intentions, on ne peut régler un sentiment d'injustice en générant une iniquité encore plus grande. Ce faisant, on porte atteinte à l'intérêt public, objectif premier de la loi.

ii. PROTECTION DE L'INTÉRÊT PUBLIC

L'intérêt public exige aussi une saine gestion de biens publics, ce qui implique une application efficace des dispositions législatives et réglementaires. Tant que les difficultés sérieuses d'application et d'efficacité de la loi³ subsisteront, il est périlleux de vouloir l'étendre à une nouvelle catégorie de répondants, de surcroît incapables de s'y soumettre.

« Le rôle d'un bon gouvernement, c'est de trouver un juste équilibre entre les diverses sources d'influence qu'on retrouve dans la société et de rechercher l'intérêt public »
Bernard Descoteaux

« LE LOBBYISME À L'ÈRE DE LA MONDIALISATION »
SOMMAIRE DES PRÉSENTATIONS ET
INTERVENTIONS LORS DES TABLES RONDES DES
12 ET 19 AVRIL 2007, p. 8.

3. PRINCIPES DE DÉMOCRATIE DÉJÀ PROTÉGÉS

L'articulation de la loi et son architecture prennent assises sur les principes de démocratie. Or ces mêmes principes sont déjà protégés de façon efficace par un ensemble de lois et règles administratives. Ainsi, les modifications proposées sont non seulement redondantes, mais risqueraient de créer l'effet inverse de celui désiré.

a. Droit de savoir

Conformément à sa mission d'informer la population sur des choix éclairés en santé, le RQASF est très sensible à la protection du public et soutient régulièrement le droit des citoyens de savoir.

³ Les activités de lobbyisme et leur encadrement au Québec : état des lieux et perception auprès des titulaires de charges publiques, Steve Jacob et Jean François Bélanger, Institut d'éthique appliquée (IDÉA), Université Laval, 16 avril 2007, p. 2.

b. Participation citoyenne

Comme tout véritable OBNL, l'existence même du RQASF dépend de la participation citoyenne, par conséquent du respect de la démocratie. Sans ses membres, son conseil d'administration et de nombreux autres bénévoles, il ne pourrait fonctionner.

c. Transparence et imputabilité

Non seulement le RQASF adhère aux principes de transparence et d'imputabilité, mais il les applique au quotidien depuis plus de quinze ans. En tant que bénéficiaire et gestionnaire de fonds publics, ces normes sont déjà fort bien encadrées par une série d'exigences administratives, comptables et de gouvernance. Mises à part les obligations découlant de sa loi corporative, des lois et règlements fiscaux, de la publicité des entreprises, chaque bailleur de fonds publics, fédéral ou provincial, impose des exigences spécifiques, ainsi que des vérifications internes et externes⁴. Ainsi, les objectifs de la loi sont déjà atteints, rendant superflues les modifications proposées.

d. Exigences exorbitantes

Pour en exiger plus, il faudrait démontrer un besoin criant ou une illégalité flagrante. Or, nulle part, dans les rapports, mémoires, tables rondes ou autres documents consultés, il n'est fait état de faits concrets ou d'analyse rigoureuse prouvant la nécessité de soumettre la totalité des OBNL aux exigences de cette loi. Aucun scandale, manœuvres dolosives n'ont été rapportés. Tout au plus, le Commissaire mentionne la perception d'iniquité engendrée par « plusieurs OBNL non assujettis à la Loi et dotés de moyens financiers et techniques importants ». Pourquoi assujettir des dizaines de milliers d'OBNL (plus de 50 000) pour en encadrer une dizaine?

⁴ Quiconque connaît avec le fonctionnement des OBNL constate que le nombre et la complexité des redditions de comptes exigés augmentent avec les années. Cela nécessite d'ailleurs un degré d'expertise et de professionnalisme excessif, compte tenu de leur « nature citoyenne ». Mentionnons à titre indicatif : le rapport annuel, les rapports d'activités et financiers trimestriels (avec justification de tout écart aux prévisions budgétaires ou d'activités) les rapports annuels, ceux de fin de projet, etc.

4. ATTEINTE AUX LIBERTÉS D'OPINION, D'EXPRESSION, DE LA PRESSE ET DES AUTRES MOYENS DE COMMUNICATION

« 2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

- a) liberté de conscience et de religion;
- b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;
- c) liberté de réunion pacifique;
- d) liberté d'association. »

Article 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés*

« 3. Toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles la liberté de conscience, la liberté de religion, la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association. »

Article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne*

a. Définition de « expression » :

« Toute activité qui transmet ou tente de transmettre une signification a un contenu expressif aux fins de l'alinéa 2b) »⁵

b. Protection constitutionnelle

Point n'est besoin de démontrer l'importance capitale de la liberté d'expression et d'opinion dans notre société. Le simple fait qu'elles soient enchâssées dans la Constitution canadienne et dans le plus haut instrument juridique du Québec (la Charte) en témoigne. L'appel au grand public fait indéniablement partie de ces libertés. Toute entrave est présumée être une limite inconstitutionnelle. Toute limite doit aussi être minimale et se justifier par celui qui l'invoque par de rigoureux tests juridiques.

c. Exigences juridiques

Pour répondre aux exigences développées par la jurisprudence, le législateur doit tout d'abord prouver que

- L'objectif soit suffisamment important et précis pour justifier une atteinte à une liberté ou un droit

⁵ Graham Garton, Recueil de décisions relatives à la Charte canadienne des droits et libertés, Justice Canada, mis à jour : avril 2005 (CanLII), <<http://canlii.org/fr/doctrine/recueilCharte/>>.

- Les moyens choisis sont raisonnables et justifiés en appliquant trois critères de proportionnalité⁶.

Comment justifier la recommandation 15 du Commissaire qui propose de limiter ces libertés simplement parce que l'appel au grand public est efficace pour influencer un titulaire de charge publique?

5. CONCLUSION

Compte tenu de ce qui précède, les modifications proposées par le Commissaire au lobbyisme⁷ apparaissent illégales en regard des chartes, inutiles par rapport aux OBNL et risquées pour la démocratie. Il s'agit d'une attaque frontale aux droits et libertés fondamentales garanties par la Constitution.

Nous faisons appel à votre sens civique et à votre engagement démocratique pour que cela soit évité.

⁶ Ces exigences ont été fixées en 1986 par la Cour Suprême du Canada dans l'arrêt *R.c. Oakes*, [1986] 1 RCS 103, qui constitue toujours l'arrêt de principe sur la question, avec quelques nuances apportées par la jurisprudence subséquente.

⁷ Il s'agit des modifications proposées aux articles 5, 7, 17 par 6, 12 par 2.