

L'assujettissement des coalitions et groupes d'intérêt public à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme :

Des impacts sur les enjeux de santé et de sécurité publique et sur la démocratie populaire

**Mémoire déposé à la Commission des institutions
de l'Assemblée nationale du Québec**

Dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le rapport
« Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de
lobbyisme » du Commissaire au lobbyisme

Présenté par :

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique

Coalition pour le contrôle des armes

Coalition québécoise pour le contrôle du tabac*

Coalition québécoise sur la problématique du poids*

** initiatives de l'Association pour la santé publique du Québec*

Septembre 2013

“Efforts to prevent noncommunicable diseases go against the business interests of powerful economic operators. In my view, this is one of the biggest challenges facing health promotion.

As the new publication makes clear, it is not just Big Tobacco anymore. Public health must also contend with Big Food, Big Soda, and Big Alcohol. All of these industries fear regulation, and protect themselves by using the same tactics.

Research has documented these tactics well. They include front groups, lobbies, promises of self-regulation, lawsuits, and industry-funded research that confuses the evidence and keeps the public in doubt.

In the view of WHO, the formulation of health policies must be protected from distortion by commercial or vested interests.”

— Dr Margaret Chan, directrice-générale de l’OMS

Jun 2013

www.who.int/dg/speeches/2013/health_promotion_20130610/en/

À propos des signataires

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique

La mission de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) est de contribuer à la protection de l'air et de l'atmosphère, à la fois pour la santé des humains et des écosystèmes en favorisant des échanges constructifs sur la promotion et la mise en œuvre d'actions visant la réduction des polluants. L'AQLPA sensibilise et informe divers acteurs (citoyens, organismes, industries, commerces et gouvernements) sur les questions liées à la qualité de l'air, les changements climatiques et les polluants atmosphériques, notamment par le biais d'une veille stratégique, d'un centre de documentation, et en étant gestionnaire des programmes visant le retrait d'anciens appareils de chauffage au bois polluant et la récupération de vieilles voitures. Enfin, étant impliquée et réseautée avec les gens sur le terrain, l'AQLPA est bien placée pour représenter, mobiliser et faire connaître les intérêts, les choix, les préoccupations ou encore les positions des citoyens et autres regroupements. www.aqlpa.com

Coalition pour le contrôle des armes

Fondée à la suite de la tuerie de l'École Polytechnique, la Coalition pour le contrôle des armes est un organisme à but non lucratif qui a pour but de réduire les décès, les blessures et le crime par arme à feu. La Coalition consacre ses efforts à la protection des législations et mesures sensées sur le contrôle des armes, la recherche et l'éducation publique, l'amélioration des mesures pour combattre la contrebande et le commerce illégal des armes à feu. La Coalition est une alliance de plus de 300 organisations qui travaillent à protéger et assurer la santé et la sécurité publique ainsi que la sécurité des femmes, et qui croient ardemment que des lois sur le contrôle des armes à feu sont essentielles pour atteindre ces objectifs. Les anciens élèves et les familles des victimes du massacre de Polytechnique et des victimes de la violence armée ont également joué un rôle central. www.controledesarmes.ca

Coalition québécoise pour le contrôle du tabac

Fondée en 1996, la Coalition québécoise pour le contrôle du tabac est une initiative de l'Association pour la santé publique du Québec (ASPQ)*. La Coalition regroupe plus de 460 organisations québécoises — associations médicales, ordres professionnels, municipalités, hôpitaux, écoles, commissions scolaires, etc. — et des milliers de citoyens qui appuient une série de mesures destinées à réduire le tabagisme et ses conséquences. Ses principaux objectifs incluent prévenir l'initiation au tabagisme, favoriser l'abandon, protéger les non-fumeurs contre la fumée secondaire et obtenir un cadre législatif qui reflète la nature néfaste et toxicomanogène du tabac. www.cqct.qc.ca

Coalition québécoise sur la problématique du poids

La Coalition Poids est une initiative de l'Association pour la santé publique du Québec (ASPQ)* dont le mandat est de susciter les appuis nécessaires pour revendiquer des modifications législatives, réglementaires et des politiques publiques dans trois secteurs stratégiques (agroalimentaire, socioculturel et environnement bâti) afin de favoriser la mise en place d'environnements facilitant les choix santé qui contribueront à prévenir les problèmes de poids. La Coalition Poids reçoit l'appui de plus de 275 partenaires, dont une centaine d'OBNL et institutions des secteurs de la santé, de l'éducation, de l'environnement et de la recherche, quelques municipalités québécoises et plusieurs citoyens et professionnels de la santé. www.cqpp.qc.ca

* Association pour la santé publique du Québec

Créée en 1943, l'Association pour la santé publique du Québec (ASPQ) a pour mission de contribuer à la promotion, au maintien et à l'amélioration de la santé et du bien-être de la population québécoise, à titre de ressource autonome et associative en santé publique. L'ASPQ a été au centre des efforts de promotion de l'allaitement maternel et de la reconnaissance des sages-femmes au Québec. Elle œuvre dans le développement de politiques visant à prévenir la stigmatisation reliée au poids et d'outil pour aider les municipalités à utiliser leur pouvoir en matière de zonage pour promouvoir la santé. www.aspq.org

Table des matières

Introduction.....	4
Contexte sociopolitique.....	4
Intention du législateur	5
Reddition de compte des OBNL et transparence.....	6
Inscription et transparence.....	6
Transparence intrinsèque des OBNL.....	7
Coalitions non incorporées	7
OBNL/coalitions : intérêt public vs intérêts privés	8
Le lobby : pas le seul outil d'influence.....	13
Effets pervers de certaines recommandations.....	15
Recommandations 2, 40 et 70	15
Recommandations 15 et 16	16
Recommandation 39.....	17
Recommandation 43.....	18
Recommandation 67.....	18
Article 20 du projet de loi proposé par le Commissaire	19
Article 104 du projet de loi proposé par le Commissaire	20
Précisions sur les exigences de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse.....	21
Sommaire des recommandations.....	23
Conclusion	25

Introduction

Le présent mémoire donne suite à la lettre que nous avons fait parvenir au Président de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec le 11 septembre dernier, sollicitant l'audition de nos organismes par la Commission dans le cadre de son étude du rapport du Commissaire au lobbyisme du Québec sur les modifications à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.

À ce propos, nous portons à l'attention de la Commission le fait que le législateur s'est initialement muni de cette loi en 2002 pour encadrer les échanges entre le public et le privé,¹ ce qui met en lumière le fait qu'il existe intrinsèquement des iniquités entre les moyens d'influence de ceux qui œuvrent pour les intérêts privés ou particuliers et ceux qui le font pour des intérêts collectifs. Nous souhaitons également souligner le caractère démocratique des coalitions d'intérêt public, puisqu'elles réunissent les voix de la société civile sur diverses causes comme celles de l'environnement, la santé et la sécurité publique. Voilà les deux principes à la base de notre mémoire, qui tentera de démontrer que certaines propositions du Commissaire auraient non seulement pour effet d'accroître le déséquilibre des forces, mais aussi de freiner la mobilisation des réseaux d'adhérents aux causes. C'est sans doute pourquoi, comme le déclare le Commissaire dans son rapport, l'industrie se montre particulièrement favorable à l'assujettissement des OBNL et des coalitions à la Loi.

Contexte sociopolitique

D'emblée, nous reconnaissons l'importance d'évaluer et de mettre à jour les lois. À cet égard, nous applaudissons le travail détaillé du Commissaire et ses réflexions louables pour rehausser la transparence des forces d'influence sur le gouvernement ainsi que la confiance de la population envers les processus et institutions démocratiques du Québec (qui, nous le concédons, sont durement éprouvés en raison des divers scandales et stratagèmes dévoilés au grand jour ces derniers temps). Les débats de l'Assemblée nationale le 16 juin 2002 rappellent que l'introduction du projet de loi encadrant le lobbying (incluant l'instauration du poste de Commissaire ainsi que le présent registre) avait lieu juste après d'importants scandales politiques.² Même dans ces circonstances, le législateur avait eu le souci de ne pas « jeter le bébé avec l'eau du bain ». Nous espérons que les membres de cette commission agiront dans le même sens afin de s'assurer que certaines recommandations préconisées par le Commissaire ne provoquent pas d'effets pervers sur la participation aux mouvements sociaux ainsi que sur l'équité en matière d'expression et d'influence entre les intérêts financiers et les intérêts collectifs.

¹ Ministère de la Justice, Rapport sur la mise en œuvre des cinq premières années de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* et du *Code de déontologie des lobbyistes*, juin 2007, page 15. www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/pdf/rapp-lobby.pdf

² Journal des débats de l'Assemblée nationale, le jeudi 6 juin 2002 - Vol. 37 N° 111. www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/36-2/journal-debats/20020606/9663.html#_Toc11224711

Sans chercher à démoniser certains acteurs de la société, il n'en demeure pas moins que les intérêts financiers et la corruption sont au centre des scandales qui minent la crédibilité des institutions démocratiques. Soulignons que les organismes d'intérêt public — soit les organismes qui œuvrent, par exemple, pour prévenir les cancers et autres maladies chroniques, protéger l'environnement, réduire la violence, défendre les droits des personnes démunies et venir en aide aux malades, leurs familles et les moins nantis, ne sont pas impliqués dans les scandales qui ont fait l'objet des pratiques antidémocratiques et malsaines, voire illégales auprès des élus et autres titulaires de charges publiques.

Intention du législateur

Conformément à l'article 68, le ministre de la Justice faisait rapport en juin 2007 sur la mise en œuvre des cinq premières années de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* et du *Code de déontologie des lobbyistes*. Ce rapport résume l'intention du législateur en soulignant que « 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. De plus, la Loi interdit la rétribution d'un lobbyiste à même une subvention ou un prêt du gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes; comme les organismes à but non lucratif sont essentiellement financés par des subventions, ils ne pourraient rétribuer un lobbyiste »³.

Malgré ces balises, le Commissaire propose désormais l'assujettissement à la Loi, sans nuance ni condition distincte, des associations, regroupements et coalitions d'intérêt public. Pourtant, le même rapport du ministère de la Justice explique que ceci aurait pour effet de bâillonner un bon nombre de ces organismes et regroupements, puisque le Code de déontologie des lobbyistes interdit les activités de lobby à même des subventions gouvernementales et que la grande majorité des organismes et coalitions faisant la promotion des saines habitudes de vie, des pratiques industrielles sécuritaires, etc. sont financés par de telles subventions.

Ainsi, même si cela risque de déplaire à ceux qui font du lobby pour des entreprises privées ou pour les intérêts financiers de leurs membres, les OBNL et coalitions d'intérêt public n'étaient non seulement pas dans la mire du législateur mais elles étaient expressément exemptées, et il est tout à fait légitime et cohérent que la *Loi sur la transparence en matière de lobbyisme* reconnaisse cette distinction en leur conférant des modalités et prescriptions distinctes.

³ Ministère de la Justice, Rapport sur la mise en œuvre des cinq premières années de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* et du *Code de déontologie des lobbyistes*, juin 2007, page 15. www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/pdf/rapp-lobby.pdf

Reddition de compte des OBNL et transparence

Inscription et transparence

Il est certain que le registre et les activités de surveillance du Commissaire contribuent à la saine gouvernance et au potentiel d'informer le public des interventions d'influence faites auprès des titulaires de charges publiques. Or, même si tous ceux qui croisaient les titulaires de charges publiques y étaient inscrits, le registre à lui seul ne peut assurer la transparence complète et souhaitable des forces d'influence sur le gouvernement. En effet, il ne faut pas confondre « transparence » (via l'inscription au registre) avec « honnêteté » envers le public.

Dans certains cas, l'inscription au registre est faite de manière à légitimer, aux yeux du public et des décideurs politiques, des mandats qui diffèrent de ceux inscrits au registre — de la même façon que les messages utilisés dans le cadre d'opérations de relations publiques ne reflètent pas toujours leurs véritables objectifs, qui sont plus souvent qu'autrement financiers.

Par exemple, l'inscription en 2003 d'un lobbyiste pour le fabricant de tabac **JTI-Macdonald** précisait que l'objectif était de « *Sensibiliser le gouvernement à l'importance de tenir compte, en plus des idéaux de santé, des valeurs de libre choix de l'individu adulte et de bonne entente communautaire dans l'application des mesures de la Loi sur le tabac qui touchent l'usage du tabac dans les lieux publics et les milieux de travail* ». ⁴ Or, grâce aux documents internes des cigarettiers dévoilés suite aux nombreux procès à travers le monde, il est clair que l'industrie sait très bien que la cigarette offre peu de « choix » au fumeur qui vit une dépendance comparable à celle de l'héroïne. Leurs propres études démontrent que la majorité des fumeurs commencent lorsqu'ils sont mineurs, que la majorité des fumeurs veulent cesser de fumer, et que la majorité n'y parvient pas malgré de nombreuses tentatives.

Un autre exemple est une inscription de 2011 en lien avec l'amiante, laquelle annonçait un objectif de « *proposer qu'une orientation soit prise afin de promouvoir la Politique d'utilisation accrue et sécuritaire de l'amiante chrysotile afin d'appuyer les recherches et les études sur les risques et les méthodes de travail appropriées et la réglementation pour en promouvoir son usage accru et sécuritaire* ». ⁵ Cependant, il était évident que les activités de lobby cherchaient à faire contrepoids aux messages de l'**Institut national de santé publique du Québec** et des autres autorités scientifiques à travers le globe, qui cherchaient à interdire l'extraction et l'usage de l'amiante en raison des effets néfastes documentés par des études et rapports scientifiques objectifs.

⁴ Inscription de mandat au Registre des lobbyistes du Québec.

www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/consultation/AfficherHistorique.aspx?CodeLobby=PZG0eXU7QBPC1JxAIW8SCO%3d%3d

⁵ Inscription de mandat au Registre des lobbyistes du Québec.

www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/consultation/AfficherInscription.aspx?NumerolInscription=LgrSCBdYCITMq09x9t%2bXIA%3d%3d

Transparence intrinsèque des OBNL

Face aux fonds publics de plus en plus sollicités mais toujours limités, les OBNL, regroupements ou coalitions qui reçoivent des fonds publics ont naturellement une importante reddition de compte à réaliser, non seulement au sein de leurs propres organismes, mais également auprès de leurs bailleurs de fonds. Le devoir d'illustrer sa performance assure nécessairement une documentation des acquis, des démarches entreprises, un rapport des activités et des leviers déployés pour atteindre les objectifs et mandats. Les bilans détaillés des activités sont toujours un élément déterminant pour le renouvellement d'une subvention. En général, plus les montants de subvention sont importants, plus le Conseil d'administration d'un OBNL exige une reddition détaillée, comprenant des rapports d'activités exhaustifs et une vérification comptable par des auditeurs externes. L'ensemble de ces rapports est présenté lors des assemblées annuelles de ces organismes.

Règle générale, les groupes sociaux libres de tout intérêt privé n'ont pas d'agenda autre que celui intrinsèque à leur mission, qu'il s'agisse de protection des marais et de leur biodiversité ou pour promouvoir l'alphabétisme. Compte tenu de leurs moyens limités, la couverture médiatique des enjeux publics et des solutions législatives d'une coalition d'intérêt public représente souvent la principale composante d'une campagne d'influence.

À l'inverse, les rapports annuels de nombreuses entreprises ne permettent pas d'identifier l'ensemble des tactiques utilisées pour influencer les titulaires de charges publiques via notamment les relations publiques, les dons aux « think tanks », les « consultants » chercheurs qui communiquent dans les médias à leurs demandes sans identifier leurs clients corporatifs. L'Organisation mondiale de la santé souligne justement la longue liste de manœuvres déployées par l'industrie du tabac « *Pour résister à la réglementation de ses produits par les pouvoirs publics, l'industrie du tabac recourt à différentes manœuvres ... Des documents à usage interne de l'industrie du tabac ... démontrent clairement que l'industrie n'est pas disposée à agir conformément à l'éthique ni de façon responsable.* »⁶

Pour les pays où l'industrie fait l'objet de surveillance des groupes de santé et des gouvernements, les états financiers des multinationales de tabac sont présentés en regroupant des pays en régions mondiales, même si en pratique les opérations sont gérées par des entités légales distinctes d'un pays à l'autre.

Coalitions non incorporées

De par leur nature, les coalitions ne sont pas toutes incorporées. Certaines sont issues d'un mouvement social, d'autres naissent de la volonté de bénévoles sensibles à une cause commune. D'autres encore, par exemple la *Coalition québécoise pour le contrôle du tabac* et la *Coalition québécoise sur la problématique du poids*, sont des initiatives d'un organisme à but non lucratif. Cette grande diversité de modèles peut occasionner des difficultés d'application ou d'interprétation de la Loi.

⁶ Yussuf Saloojee et Elif Dagli, « Manœuvres de l'industrie du tabac pour résister aux politiques de santé publique », Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé, 2000. http://whqlibdoc.who.int/recueil_articles/2001/RA_2001_4_19-27_fre.pdf

Par exemple, on peut se demander, dans le cas des coalitions informelles ou temporaires qui ne sont pas des entités légales, à qui s'appliquerait la sanction en cas d'omission ou de manquement. Dans le cas spécifique de coalitions qui sont des projets d'une autre organisation, est-ce qu'il faudrait inscrire au Registre l'organisme à but non lucratif plutôt que sa coalition? Et le membership de l'organisme ou les adhérents (endosseurs) de son projet de coalition?

OBNL/coalitions : intérêt public vs intérêts privés

Le Rapport du Commissaire part du principe que tout le monde devrait être mis sur le même pied d'égalité, notamment car ceux qui sont assujettis se plaignent d'être perçus comme des « méchants ». Pourtant, la nécessité de distinguer les groupes d'intérêt public ou collectif de ceux dont l'intérêt est plus de l'ordre du privé est davantage renforcée par le Rapport de mise en œuvre de la Loi de 2007 du ministère de la Justice, qui réitère le besoin d'assujettir à la loi les OBNL dont les activités d'influence ont pour objectif ou effet d'apporter des bénéfices et avantages pécuniaires à leurs membres: « *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, et dont les revenus ne sont pas essentiellement composés de subventions versées par le gouvernement, une municipalité ou un de leurs organismes. C'est ce qui a été énoncé en Commission parlementaire lors de l'étude détaillée du projet de loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Puisqu'on n'avait pu convenir à ce moment d'une définition exhaustive, la possibilité de préciser par règlement l'étendue de la notion de 'lobbyiste d'organisation' avait été prévue. Par conséquent, la définition du 'lobbyiste d'organisation' dans la Loi paraît inexacte et c'est le règlement qui donne sa réelle portée au terme.* »⁷

Prenons par exemple la lutte contre le tabagisme, soit la première cause de décès évitables au Québec avec 10 400 Québécois qui meurent tous les ans de maladies attribuables au tabac. Le principal adversaire à toutes les mesures pouvant réduire le tabagisme et ses conséquences est l'industrie du tabac. L'histoire récente a démontré que grâce à ses profits incommensurables, elle se paie non seulement les meilleurs avocats, chercheurs et agences publicitaires, mais surtout ses propres « coalitions-façade » pour influencer le processus politique.

En effet, plusieurs documents internes de l'industrie, dont un de Rothmans, Benson & Hedges, documentent clairement comment l'industrie se voit dans la nécessité de mettre sur pied de telles coalitions, compte tenu de son propre manque de crédibilité, due entre autres à la nature mortelle de son commerce.⁸

This Coalition specifically and the use of third party coalitions generally is, in my view, an essential element of any industry initiative. It is a time consuming and not an inexpensive exercise, but to a large extent one pays for not laying the groundwork in advance.

⁷ Ministère de la Justice, Rapport sur la mise en œuvre des cinq premières années de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* et du *Code de déontologie des lobbyistes*, juin 2007, page 15. www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/pdf/rapp-lobby.pdf

⁸ Rothmans, Benson & Hedges, lettre au lobbyiste Bill Neville, 23 février 1988. http://cqct.qc.ca/Documents_docs/DOCU_2013/INDU_88_02_23_RBH_Coalition51_30147903.pdf

Voici quelques exemples de coalitions ou d'associations dans l'histoire récente qui ont défendu ou qui défendent encore les intérêts des fabricants du tabac :

- **Association canadienne pour la défense des droits des fumeurs** : pour combattre les interdictions de fumer au milieu des années 80;
- **Coalition 51** : pour combattre les restrictions sur la commandite à la fin des années 80;
- **Coalition québécoise pour la justice en taxation du tabac**⁹ et le **Mouvement pour l'abolition des taxes réservées aux cigarettes (MATRAC)**¹⁰ : pour exiger la réduction des taxes sur les cigarettes en 1993 et 1994;
- **Ralliement pour la liberté de commandite** : pour combattre l'interdiction de la commandite à la fin des années 90;
- **Mouvement de mobilisation pour la sauvegarde du Grand Prix** : pour obtenir une exemption pour la commandite tabac du Grand Prix en 2003;
- **Monchoix.ca** : pour combattre l'interdiction de fumer dans les restaurants et les bars au milieu des années 2000;
- **Association canadienne des dépanneurs en alimentation (ACDA)** : pour combattre toute nouvelle taxe et réglementation, prétextant qu'il faut prioriser la lutte à la contrebande (depuis 2006).

En général, il y a peu ou pas d'information publique disponible liant ces groupes à l'industrie du tabac, surtout lors des combats politiques pour lesquelles ils ont été mis sur pied. Même lorsque questionnés par les parlementaires devant les commissions ou comités législatifs, leurs porte-parole refusent de fournir l'information pertinente sur leur financement. Par exemple :

- Le 8 mai dernier, Alex Scholten de l'Association canadienne des dépanneurs en alimentation (ACDA) et Michel Rouillard de la Coalition nationale contre le tabac de contrebande (CNCTC - une création de l'ACDA) ont été questionnés par des membres du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles à propos de la proportion de leur budget provenant de l'industrie du tabac. M. Rouillard a dit ne pas le savoir mais a accepté de leur faire parvenir l'information. En date du vendredi 16 août, le Comité sénatorial n'avait toujours rien reçu. (Par ailleurs, grâce à ce questionnement anormalement rigoureux, on a appris que le porte-parole de la CNCTC est engagé par une firme de relations publiques et ne rencontre même pas les membres de ladite coalition.)
- Pareillement, le 21 septembre 2013, Éric Gagnon d'Imperial Tobacco s'est fait questionné sur le financement de l'ACDA par sa compagnie, mais sa réponse évasive ne comporte aucune information utile ou pertinente.

Témoignage de l'ACDA et de la CNCTC devant le Sénat, 8 mai 2013 :

La sénatrice Fraser: *Monsieur Rouillard, quel est le montant total de votre budget, et quelle portion de ce budget vient de l'industrie du tabac?*

M. Rouillard: *Je n'ai pas cette information.*

La sénatrice Fraser: *Mais vous êtes directeur de l'association?*

M. Rouillard: *Non, je ne suis que le porte-parole.*

La sénatrice Fraser: *Vous êtes le porte-parole?*

M. Rouillard: *Oui.*

La sénatrice Fraser: *Est-ce que vous pourriez nous fournir ce renseignement?*

M. Rouillard: *Effectivement.*

www.parl.gc.ca/content/sen/committee/411/%5CLCJC/50121-F.HTM

⁹ Noël, André, « La Route du tabac : Quand les médias se font complices », *Le 30*, vol. 18, no 4, avril 1994.

¹⁰ Auger, Michel, « Fournisseurs du MATRAC : Le Ministère fédéral de la Justice oublie tout », *Journal de Montréal*, 13 juin 1993.

Témoignage d'Imperial Tobacco devant la Commission de la Santé de l'Assemblée nationale, 21 septembre 2013 :

Mme de Santis : ... Mais j'aimerais vous poser une autre question. Est-ce que vous connaissez l'Association canadienne des dépanneurs en alimentation?

M. Gagnon (Éric) : Bien sûr. ...

Mme de Santis : Est-ce que vous les soutenez financièrement?

M. Gagnon (Éric) : Bien, en fait, l'association... En fait, l'Association des dépanneurs ou en fait tous les dépanneurs, c'est les gens qui permettent de vendre nos produits dans un cadre réglementaire et donc, comme tout partenaire d'affaires, que ce soit à travers la chaîne de production, c'est des gens avec qui on travaille, tout à fait.

Mme de Santis : Est-ce que vous soutenez leurs projets spéciaux comme des forums sur la contrebande ou leur autobus de luxe?

M. Gagnon (Éric) : Comme tout partenaire d'affaires, on supporte des initiatives de nos partenaires. Il faut comprendre que la contrebande fait perdre 900 millions de dollars à l'industrie du tabac au Canada, donc je pense que, comme toute entreprise qui perd 900 millions de dollars par année, je pense qu'on a le droit, en tant qu'entreprise légale, de pouvoir demander au gouvernement de mettre des règlements et des lois en place qui adressent cet enjeu. Si, aujourd'hui, je n'étais pas l'industrie du tabac, je pense que la contrebande aurait été réglée, ça fait longtemps. Malheureusement, on parle d'un produit nocif et donc c'est un crime qui est accepté par tout le monde à cause qu'on a un produit nocif.

www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/csss-40-1/journal-debats/CSSS-130821.html

En somme, il revient actuellement aux groupes de santé — et *non* au Commissaire au lobbyisme — d'alerter les élus, avec peu ou pas de preuves, qu'il serait prudent de se méfier devant les dires de ces « coalitions » ou « groupes de citoyens » et de songer aux véritables agendas corporatifs qu'ils risquent de cacher.

En fait, ce n'est que plusieurs années après qu'elles aient joué leur rôle d'influence auprès des gouvernements que la vraie nature de ces « coalitions » peut — parfois — être exposée au grand jour, mais seulement grâce à de la documentation produite dans le cadre de procès devant les tribunaux. Par exemple, des documents rendus publics dans le cadre des recours collectifs qui se déroulent présentement à Montréal devant la Cour supérieure du Québec exposent le rôle de l'industrie derrière plusieurs des coalitions énumérées ci-haut. On y apprend, entre autres :

- 1) que ces coalitions représentent pour l'industrie les joueurs les plus importants (« *lead organization in battling* [Environmental Tobacco Smoke] *ETS-related issues* ») pour bloquer les lois contre la fumée de tabac, et sont le principal outil pour combattre le point de vue des groupes de santé (« *primary tool for countering* [health] *propaganda*);
- 2) que l'industrie concède que la voix des « consommateurs » est critique¹¹ :

Therefore, there is little question in my mind that the only viable option is to develop SFS into an effective consumer lobby. A better organized, better managed, more aggressive SFS should be -- some would say has to be -- the lead organization in battling ETS-related issues, especially the increasing tendency among various jurisdictions to severely limit smoking in the workplace. We are also in critical need of an effective consumer voice if we are to have any realistic hope of dissuading federal and provincial governments from imposing further punitive tax increases. And, an organization like SFS can be -- and should be -- our primary tool for countering the kind of propaganda barrage being levelled at us by the NSRA and its allied health lobby.

¹¹ Bill Neville, président du Conseil canadien des fabricants de produits du tabac, mémo, 11 mai 1988.

http://cqct.qc.ca/Documents_docs/DOCU_2013/INDU_88_05_11_CTMC_SmokersFreedomSociety_30379003.pdf

- 3) que le coût ne semble pas être une contrainte à la mise sur pied de ces coalitions-façade : par exemple, le coût moyen de recrutement des membres de la Coalition 51 s'élevait à 5 000 \$ par membre¹², et l'estimation initiale pour le financement de l'Association pour la défense des droits des fumeurs était de 1,5 million de dollars.¹³

I believe the funds spent to date have been monies well spent. While it is not, in my view, the best way of looking at it, the expenditures break out to about \$5,000 per Coalition member. The Coalition has been and can continue to be a credible, diligent and effective third party force that has certainly not outlived its usefulness.

While I have not attempted to cost out the above program in detail, I would estimate an annual funding requirement of about \$1.5 million.

- 4) que, contrairement à ce qu'elle prétend publiquement, l'industrie contrôle bel et bien les opérations de ces « coalitions »^{14,15,16}:

- Smokers' Freedom Society is one area that was identified as being the responsibility of the Committee. Needless to say, since many of its activities have repercussions and implications on the ETS issue, the Committee will make sure that any communications with the SFS will take place within the context of the strategic decisions arrived at in the ETS Committee. I will serve as the communications link with Michel Bédard;

an interim step, provided you approve the overall thrust of this plan, I would propose to assign the Communications Manager we are in the process of recruiting for CTMC to at least half-time duty in support of SFS.

The ongoing maintenance of this program will have to be maintained at C.T.M.C. Any further work on the project such as a spokesperson could be contracted out in the future or that individual could come from within the association. The last option would be preferable.

¹² Rothmans Benson & Hedges, mémo au lobbyiste Bill Neville, 23 février 1988.

http://cqct.qc.ca/Documents_docs/DOCU_2013/INDU_88_02_23_RBH_Coalition51_30147903.pdf

¹³ Bill Neville, président du Conseil canadien des fabricants de produits du tabac, mémo, 11 mai 1988.

http://cqct.qc.ca/Documents_docs/DOCU_2013/INDU_88_05_11_CTMC_SmokersFreedomSociety_30379003.pdf

¹⁴ Michel Descôteaux, directeur des affaires publiques d'Imperial Tobacco (membre du comité des affaires

publiques du Conseil canadien des fabricants des produits du tabac), note de réunion, février 1988.

http://cqct.qc.ca/Documents_docs/DOCU_2013/INDU_88_02_00_Imperial_SmokersFreedomSociety_03215694.pdf

¹⁵ Bill Neville, président du Conseil canadien des fabricants de produits du tabac, mémo, 11 mai 1988.

http://cqct.qc.ca/Documents_docs/DOCU_2013/INDU_88_05_11_CTMC_SmokersFreedomSociety_30379003.pdf

¹⁶ Échange avec Bill Neville, alors président du Conseil canadien des fabricants de produits du tabac, 7 juin 1991.

http://cqct.qc.ca/Documents_docs/DOCU_2013/INDU_91_06_07_ToNevilleCTMC_MobilizingRetailers_150040492.pdf

- 5) que l'industrie du tabac opère sous la prémisse que moins ses liens avec la coalition sont visibles, plus la « coalition » est crédible¹⁷ :

The rationale behind the formation of the Coalition was that third parties could address the fundamental flaws of the Bill in a more credible fashion than the industry or industry family, and with the credibility increasing proportionally with the distancing of the industry.. Furthermore, the Coalition provided an opportunity for generating opposition in all parts of the country and from a multiplicity of viewpoints. The NSRA quickly copied the Coalition

- 6) que parfois l'industrie cache sa propre implication des membres de ladite coalition (!)¹⁸ :

Most Coalition members are intelligent business people who are not employees or even economic dependants, who are prepared to spout anything that is put in front of them. Their strength is that they believe intensely in what they say, but focusing them is a delicate exercise in diplomacy and people management. Few members of the Coalition wish to deal with anyone in the industry directly and as such, a professional intermediary, in this case superbly managed in my view by Burson-Marseteller, are a critical element. This entails costs.

- 7) que l'idée de mobiliser les détaillants pour défendre les intérêts de l'industrie est apparue au début des années 90¹⁹ :

Mr. W. H. Neville
President
Canadian Tobacco Manufacturer's Council
#701-99 Bank Street
Ottawa, Ontario
K1P 6B9

Dear Bill:

Following up on your letter of May 22, 1991 I want to submit to you my proposal to organize and mobilize the tobacco retail community.

Bien entendu, les groupes- façade sont aussi l'apanage d'autres industries. Aux États-Unis, on dénonce par exemple de plus en plus les activités similaires de l'industrie des boissons sucrées ou des pétrolières. Cependant, contrairement au secteur du tabac où des ordonnances légales ont permis de dévoiler plusieurs stratégies bien cachées, la démonstration pour ces autres entreprises demeure difficile.

Ainsi, nous désirons exprimer notre ferme appui pour l'encadrement des « coalitions » qui défendent des intérêts privés.

¹⁷ Rothmans Benson & Hedges, mémo au lobbyiste Bill Neville, 23 février 1988.

http://cqct.gc.ca/Documents_docs/DOCU_2013/INDU_88_02_23_RBH_Coalition51_30147903.pdf

¹⁸ Michel Descôteaux, directeur des affaires publiques d'Imperial Tobacco, note de réunion, février 1988.

http://cqct.gc.ca/Documents_docs/DOCU_2013/INDU_88_02_00_Imperial_SmokersFreedomSociety_03215694.pdf

¹⁹ Échange avec Bill Neville, alors président du Conseil canadien des fabricants de produits du tabac, 7 juin 1991,

http://cqct.gc.ca/Documents_docs/DOCU_2013/INDU_91_06_07_ToNevilleCTMC_MobilizingRetailers_150040492.pdf

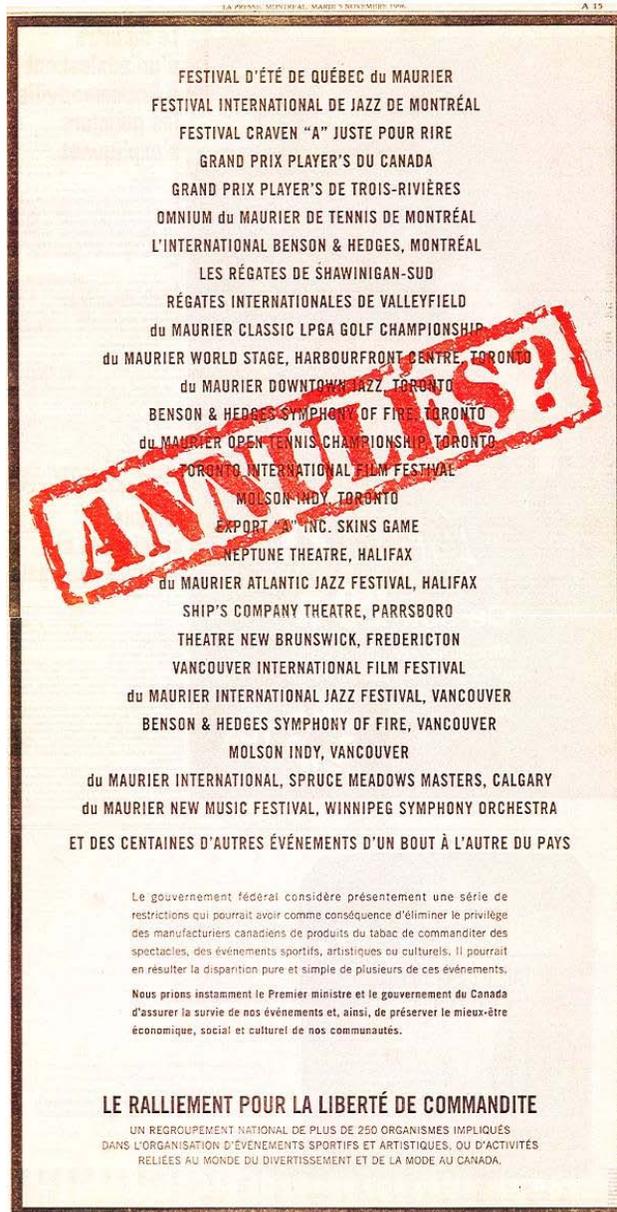
Le lobby : pas le seul outil d'influence

De plus, la ligne n'est pas toujours claire pour distinguer une activité de lobby d'une campagne de communication. En effet, pour partager ses messages aux élus et aux fonctionnaires municipaux, l'industrie peut utiliser des moyens qui sont rarement accessibles aux OBNL et coalitions d'intérêt public, tels que des encarts publicitaires dans les journaux, hebdomadaires et magazines municipaux.

À titre d'exemple, pour combattre les restrictions sur la commandite, le *Ralliement pour la liberté de commandite* a tapissé le pays avec des publicités pleine page dans des quotidiens toutes les semaines pendant des mois.

Un exemple plus récent concerne l'Association canadienne des boissons, qui a fait insérer un encart de 2 pages sur l'innocuité des boissons énergisantes dans le numéro de septembre-octobre 2013 du magazine *Quorum* de la Fédération québécoise des municipalités. Ce magazine, tiré à plus de 9500 exemplaires et archivé sur le site Web de la Fédération, rejoint directement un éventail d'élus et de fonctionnaires du monde municipal. Coûtant entre 1 000 \$ et 2 000 \$ par insertion, en plus des frais de production et d'impression en 10 000 copies du document à insérer, le coût d'une telle initiative devient vite significatif voire exorbitant pour de nombreux organismes de santé publique.

Dans ces deux cas, l'industrie n'a pas l'obligation de rapporter au grand public ni au Commissaire son rôle derrière ces actions, ni ses moyens ou coûts associés, même si l'objectif est le même que le lobby plus direct, soit d'influencer les décideurs pour empêcher l'interdiction de la commandite de tabac ou l'encadrement local de la vente des boissons énergisantes, en vue de protéger leurs intérêts économiques.



Compte tenu des immenses écarts au niveau des ressources disponibles, les entreprises sont d'entrée de jeu avantagées par le fait qu'elles ont accès à une plus importante gamme d'outils de communication et d'influence pour faire parvenir leurs messages aux élus. Étant donné cette iniquité fondamentale, nous considérons que les propositions actuelles augmenteraient ce déséquilibre au lieu de renforcer l'équité.

Le Commissaire commente que : « *Les coalitions peuvent être formées autant par des entreprises à but lucratif que par des organisations à but non lucratif. Afin d'éviter tout questionnement de qualification, les lobbyistes exerçant des activités de lobbying pour le compte d'une coalition devraient être inscrits au registre à titre de lobbyistes d'entreprise dès que cette coalition compte parmi ses membres au moins une entreprise à but lucratif.* »

Cependant, le Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) reconnaît la justesse d'établir un encadrement ciblant surtout le milieu privé²⁰ : « *les définitions des termes 'lobbying' et 'lobbyiste' devraient être solides, exhaustives et suffisamment dépourvues d'ambiguïté pour ne pas se prêter à de fausses interprétations et pour éviter les failles réglementaires. Pour définir le champ des activités de lobbying, il faut instaurer un juste équilibre entre la diversité des entités pratiquant le lobbying, leurs capacités et leurs ressources, d'une part et les mesures prises pour accroître la transparence d'autre part. Les règles et lignes directrices devraient viser principalement les personnes qui perçoivent une rémunération pour l'exercice d'activités de lobbying, comme les lobbyistes appartenant à des cabinets de consultants et les lobbyistes exerçant en interne au sein des entreprises. Bien que la définition des activités de lobbying devrait également être envisagée dans une optique plus large et plus inclusive afin d'assurer des règles du jeu équitables aux groupes d'intérêts, opérant ou non dans un but lucratif, qui cherchent à influencer les décisions publiques.* »

Nous appuyons conséquemment le fait d'assujettir à la Loi les coalitions/regroupements dont au moins un membre ou bailleur de fonds est une entreprise à but lucratif ou qui représente l'intérêt privé.

Par ailleurs, celles comprenant aucun membre à but lucratif mais qui reçoivent des fonds privés et dont les mandats de lobbying apporteraient un bénéfice pécuniaire pour un membre ou donateur devraient elles aussi être soumises aux mêmes règles que les lobbyistes d'entreprises. Cependant des critères devraient être conçus de façon à exclure les coalitions à vocation sociale qui ont recours à de la levée de fonds privés mais dont les activités d'influence ne bénéficient pas directement aux membres ou aux donateurs.

²⁰ Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying de l'OCDE, 18 février 2010.
<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&Lang=fr&Book=False>

Effets pervers de certaines recommandations

Malgré notre appui sans équivoque pour le principe de transparence dans un monde guidé par l'éthique et la justice sociale, certaines recommandations du Commissaire auraient des effets pervers pour la démocratie, notamment par leur potentialité de :

- nuire à l'émergence de mouvements sociaux;
- ajouter des barrières importantes aux capacités d'influence par les OBNL et des coalitions d'intérêt public;
- décourager l'exercice de la démocratie et la mobilisation autour des appels à l'action;
- accentuer l'écart de forces entre les corporations et les OBNL dotés de ressources considérablement inférieures.

Les recommandations qui nous semblent les plus problématiques à ces égards sont les suivantes :

Recommandations 2, 40 et 70

(2) Prévoir de façon explicite que toute communication faite à quelque étape du processus décisionnel en vue d'influencer ou susceptible d'influencer la prise d'une décision est considérée comme une activité de lobbyisme.

(40) Prévoir que nul ne peut exercer une activité de lobbyisme si l'objet de cette activité n'est pas déclaré au registre des lobbyistes ou si la période couverte par le mandat est expirée.

(70) Prévoir que l'inscription des lobbyistes au registre doit être effectuée avant le début des activités de lobbyisme, sauf pour les communications d'influence non planifiées où l'inscription pourrait se faire dans un délai de cinq jours suivant leur survenance.

La principale fonction d'une coalition d'intérêt public est de donner une voix aux citoyens et aux OBNL afin de créer un mouvement social en faveur d'un bien collectif. Compte tenu des ressources limitées des OBNL, il est parfois difficile pour elles de trouver le temps et les ressources pour faire les recherches nécessaires et de rédiger une position claire afin d'influencer une décision gouvernementale. C'est pourquoi ces groupes se tournent vers les coalitions d'intérêt public et comptent sur elles pour leur fournir les informations et outils nécessaires pour leur permettre d'intervenir.

Selon notre expérience, le nombre de groupes ou de citoyens qui appuient une cause dépasse toujours le nombre de groupes ou de personnes qui prennent le temps de communiquer cet appui aux autorités. Une multitude de facteurs contribuent à cette réalité : absence de ressources, temps requis pour synthétiser les recherches scientifiques, difficulté de décortiquer un projet de loi, temps requis pour suivre l'agenda politique, habiletés de rédaction, etc. En somme, c'est un défi pour de nombreux citoyens et OBNL de prendre part aux débats publics en s'exprimant au bon moment à l'aide des arguments les plus solides. Voilà pourquoi autant de citoyens et d'OBNL choisissent d'appuyer une coalition, dont le mandat est justement de faire une grande partie de ce travail de base de recherche et de surveillance.

Or, si toutes les activités de lobbying d'un OBNL doivent être inscrites au registre, sans parler des obligations subséquentes comme les rapports trimestriels, le simple geste d'écrire une lettre à un député par un OBNL deviendra une tâche ardue et intimidante. En fait, ces nouvelles obligations seront significativement *plus* laborieuses et intimidantes que le geste démocratique lui-même! La complexité (ou la perception de complexité) de l'inscription au registre de même que les obligations subséquentes agira comme un frein psychologique renforcé par le risque de se faire imposer une amende si leur inscription s'avère incomplète.

Ainsi, alors que c'est déjà un défi pour encourager des bénévoles, de regroupements de citoyens et de nombreux OBNL à communiquer avec leur député pour leur faire part de leurs préoccupations, voilà que le Commissaire recommande d'imposer un fardeau supplémentaire qui découragera encore plus ce précieux geste démocratique. Il n'y a aucun doute que les mesures recommandées, telles que rédigées, résulteront en une diminution radicale de la participation des membres organisationnels d'une coalition d'intérêt public dans le cadre de ses campagnes et appels à l'action. Seuls les intérêts corporatifs, qui auront encore moins d'opposition, en sortiront gagnants.

Les gestes d'influence comme les lettres aux députés par les OBNL ne devraient pas entraîner une obligation d'inscription au registre.

Recommandations 15 et 16

(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.

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

Nous sommes tout à fait d'accord qu'il faille augmenter la transparence à l'égard des appels au grand public lorsque des organismes à but lucratif sont derrière ces invitations.

Or, en ce qui concerne ceux lancés par les regroupements de citoyens et groupes d'intérêt public, un bref regard sur l'histoire démontre que les actions concertées de citoyens ont été une composante fondamentale de presque tous les grands mouvements sociaux pour le bien public (vote des femmes, droit à l'avortement, contrôles environnementaux, contrôle des armes, soins de santé universels, etc.). Mais pour assurer cette « masse critique » de citoyens, il faut nécessairement que leurs voix soient organisées... et c'est justement la mission des coalitions d'intérêt public d'agir de la sorte pour qu'elles défendent de façon efficace la santé, la sécurité et tout autre bien commun.

Ainsi, les appels au public ou aux adhérents d'une cause spécifique représentent un des principaux leviers pour donner une voix aux citoyens et aux organismes communautaires, particulièrement lorsque les adversaires à une cause sont bien organisés et financés (entreprises). On ne peut nier que la voix de quelques citoyens, exprimée de façon aléatoire dans le temps, a beaucoup moins d'impact et de chances d'influencer une décision gouvernementale que la voix de plusieurs citoyens pareillement concernés qui s'expriment en même temps. En fait, les adhérents aux coalitions d'intérêt public, que ce soit des citoyens ordinaires ou des ONG, comptent justement sur celles-ci pour leur fournir les informations nécessaires, au moment opportun, pour exprimer leur appui auprès des décideurs publics de façon efficace, n'étant eux-mêmes pas renseignés sur les détails du processus législatif.

De plus, le fait d'obliger l'inscription (à l'avance) des appels au public des coalitions sans but lucratif donnera encore plus d'avantages aux entreprises. En effet, le fait même de savoir le moment et l'objet d'un appel au public alertera une entreprise dont les profits sont menacés, lui fournissant l'information stratégique nécessaire pour passer à l'action et contrer l'impact de l'appel et ce, à l'aide d'un financement nécessairement plus important qu'un OBNL ou une coalition d'OBNL.

Par exemple, les entreprises pourraient parallèlement effectuer une campagne publicitaire remettant en question les arguments de la coalition, rejoignant un public cible beaucoup plus grand que ceux qui verront l'appel à l'action soutenu seulement par un communiqué de presse, dont la diffusion au public est à la merci des salles de nouvelles. De plus, les appels au public des coalitions d'intérêt public aboutissent souvent bien en deçà des résultats visés et ce, du fait de multiples facteurs entièrement indépendants de la cause (ex. manque de financement, compétition avec d'autres événements d'actualité, inexpérience des militants, etc.). Les adversaires corporatifs pourraient entre autres utiliser cette information pour « démontrer » le manque d'appui public.

Puisque cette situation engendrerait une augmentation du déséquilibre entre les forces en présence, les appels au public des coalitions libres de tout intérêt économique ou privé ne devraient pas faire l'objet d'une inscription au registre des lobbyistes.

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.

Lorsqu'une OBNL ou un groupe d'OBNL souhaite mettre sur pied une coalition, une campagne d'intérêt public ou un projet communautaire, ils doivent déjà monter une pente abrupte pour s'organiser et obtenir du financement. Partir de zéro nécessite du bénévolat et des investissements personnels pour soutenir la démarche de démarrage. L'exigence d'inscrire toute demande de subvention au registre risque de sévèrement freiner la mise sur pied de mouvements sociaux ou d'initiatives populaires.

Non seulement cette mesure alourdira davantage les tâches du démarrage d'un organisme à vocation sociale, mais elle provoquera des conséquences encore plus préoccupantes pour une coalition pour influencer une cause d'intérêt public. Le groupe qui souhaite lancer une telle coalition est nécessairement vulnérable face à leurs éventuels adversaires corporatifs, qui voient en leur cause une menace à leur profitabilité. L'industrie, bien établie et à l'affût de toute menace potentielle, se fera donc servir sur un plateau d'argent les informations pertinentes lui permettant de déployer ses forces dans le but de bloquer à la source un mouvement populaire. Le simple fait de rendre publiques les démarches pour du financement d'un OBNL ou d'une coalition d'intérêt public alertera les joueurs nécessairement plus puissants, plus riches, plus expérimentés qui sont bien outillés et prêts à agir pour empêcher ce financement.

Les demandes de financement d'un OBNL ou d'une coalition d'intérêt public ne devraient pas être assujetties au registre.

Recommandation 43

Étendre à tous les lobbyistes l'interdiction d'exercer des activités de lobbying moyennant une contrepartie provenant d'une subvention, d'une aide financière ou d'un prêt d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale.

Comme l'a souligné le ministre de la Justice en 2007, nombreux OBNL et nombreuses coalitions d'intérêt public reçoivent des fonds publics ou sont affiliés à des OBNL qui reçoivent des fonds publics. Certains groupes sont subventionnés pour sensibiliser la population sur des enjeux et pour favoriser des normes sociales qui sont avantageuses collectivement. Le débat public qui s'en suit fait souvent contrepoids à celui exprimé par des industries. Les fonctions des employés de ces organisations d'intérêt public incluent forcément toutes les démarches nécessaires pour renouveler le financement ou pour lancer un projet synergique. Puisque leur salaire découle d'une manière ou d'une autre de subventions gouvernementales, l'interdiction mise de l'avant dans la recommandation 43 aura pour effet d'entraver la survie d'un grand nombre d'OBNL ou de coalitions d'intérêt public qui reçoivent des subventions gouvernementales.

Recommandation 67

Prévoir que lorsque le lobbyiste exerce des communications d'influence pour le compte d'une coalition, il doit fournir les coordonnées de toutes les entreprises et les organisations qui forment cette coalition.

Nous reconnaissons le besoin de rendre accessible l'identité des membres d'une coalition ou toute autre entité (qu'elle soit « membre » officiel ou non) qui participent au financement de ladite coalition ou à une campagne ponctuelle. En effet, dans le cadre de notre travail de défense du bien public, nous confrontons souvent des « coalitions » d'entités qui n'incluent pas le bailleur de fonds principal, qui se cache derrière des groupes plus crédibles au public. La diffusion de cette information permettrait donc d'alerter le public et les décideurs lorsqu'un organisme est contrôlé par des intérêts économiques particuliers.

Or, les coalitions ou campagnes ponctuelles d'intérêt public sont souvent appuyées par des centaines d'organisations à but non lucratif, qui prêtent leur nom à une cause par le biais d'une résolution. Cet appui moral est strictement par principe et n'implique aucun financement pour la coalition, ni bénéfices privés ou personnels pour les endosseurs. La liste des groupes qui appuient une cause constitue la principale force d'un mouvement d'intérêt public, et sa diffusion est absolument nécessaire pour qu'elle ait un impact quelconque. La liste d'appui, qui évolue dans le temps et doit être fréquemment mise à jour, est nécessairement communiquée aux élus et aux fonctionnaires et expressément mise en valeur lors des déclarations publiques. En somme, la transparence est au cœur des communications d'influence par les coalitions d'intérêt public.

Cependant, il arrive parfois qu'il soit mal avisé de rendre disponible au grand public la liste complète des endosseurs d'une coalition ou d'une campagne ponctuelle coordonnée par une coalition. Par exemple, lorsqu'un regroupement de femmes autochtones habitant dans le Nord a donné son appui à des mesures de contrôle sur les fusils et les carabines dans le cadre d'une campagne de la Coalition pour le contrôle des armes, certaines de leurs membres ont fait l'objet de représailles dans leur communauté. C'est pourquoi la Coalition fait désormais preuve de prudence avant de publier la liste complète des groupes qui appuient ses positions. On comprend alors que le fait d'obliger la publication systématique des noms et coordonnées de tous les membres d'une coalition pourrait décourager la participation aux débats politiques des personnes les plus susceptibles d'être victimes de violence par armes à feu.

Pour autant que les adhérents ne contribuent pas au financement d'une coalition ou d'une campagne d'intérêt public, nous voyons mal quels seraient les bénéfices pour la transparence et la démocratie découlant de l'obligation des coalitions de fournir les coordonnées de toutes les entreprises et organisations qui forment cette coalition ou se joint à ses campagnes ponctuelles.

Les coordonnées de toutes les organisations qui forment une coalition ne devraient pas être inscrites au registre.

Article 20 du projet de loi proposé par le Commissaire

La déclaration d'un lobbyiste doit contenir, pour chacun de ses mandats, les renseignements suivants : ... 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.

Cette obligation est fondamentalement injuste, puisqu'il est impossible de l'appliquer de façon équitable aux entreprises et aux coalitions à but non lucratif, et que le résultat accentuera radicalement les déséquilibres existants.

Les buts des OBNL ou coalitions d'OBNL visent à améliorer la santé, la sécurité et le bien-être du public. La plupart du temps, les lois ou règlements qu'ils réclament auront des impacts financiers ou autres sur certaines industries, dont les fabricants (cigarettes, armes à feu, malbouffe, pétrolières) et toutes les entreprises connexes (fournisseurs, distributeurs, détaillants). Le travail pour disséquer l'impact de chaque mesure environnementale, de santé ou de sécurité sur les

entreprises pourrait représenter un autre fardeau administratif dont l'importance dépendra du niveau de précision requis (en temps normal, ce genre d'analyse fait l'objet d'études d'impact économiques effectuées par des bureaux d'économistes engagés par les gouvernements). La lourdeur administrative additionnelle liée à cette obligation s'avèrera particulièrement excessive pour la plupart des OSBL, qui en général ont peu d'employés – voire souvent un seul. Cette exigence monopolisera encore plus de ressources qui sont déjà insuffisantes pour accomplir la mission pour laquelle ils ont été créés.

Par ailleurs, l'iniquité fondamentale de cette obligation réside au niveau de la nature des « personnes, entreprises et organisations » intéressées par le résultat d'une activité de lobbying en faveur d'intérêts publics. Ainsi, pendant que les coalitions d'intérêt public devront dorénavant énumérer la liste des entreprises affectées par une mesure de santé réclamée (ex. l'interdiction de la promotion du tabac affectera les fabricants de tabac, leurs firmes publicitaires, les détaillants qui profitent de la vente de leurs produits), est-ce que le commissaire obligera les entreprises qui luttent contre ces mesures à faire le même exercice? C'est-à-dire de nommer toutes les « personnes, entreprises et organisations » qui seraient affectées par leur lobbying contre la mesure de réduction du tabagisme, dont les futures victimes du tabac, familles en détresse causée par le décès prématuré d'une personne économiquement à charge, enfants qui perdent un parent, hôpitaux surchargés à cause des cancers et maladies cardiovasculaires attribuables au tabac? Pareillement, est-ce qu'une coalition venant en aide aux victimes du cancer devra nommer tous les malades qui nécessitent les services pour lesquels cette coalition veut influencer le gouvernement?

On peut facilement déduire que cette recommandation a été conçue en vue d'alerter les entreprises ou grandes institutions qui seraient affectées par une nouvelle législation, et non les citoyens dont la santé ou la sécurité est en jeu, ni les organismes à vocation sociale ou publique qui viennent en aide à ces citoyens comme les hôpitaux ou organismes de soutien aux malades.

Cette obligation devrait s'appliquer seulement aux lobbyistes-conseil et aux lobbyistes d'entreprises.

Article 104 du projet de loi proposé par le Commissaire

104. Toute personne qui présente au registre des lobbyistes une déclaration, une mise à jour ou un bilan trimestriel contenant un renseignement incomplet, inexact, faux ou trompeur commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 25 000 \$.

Nous comprenons l'utilité de recourir à des pénalités financières dissuasives lors de manquements dans la rigueur de l'enregistrement au Registre. Cependant, dans le cas où le législateur acquiescerait aux propositions du Commissaire de fixer les montants des amendes entre 2000 \$ et 25 000 \$, sans égard à la nature des organisations, il apparaît que ces peines auraient des impacts inéquitables sur les différents types de lobbyistes. En effet, de telles pénalités appliquées uniformément atteindraient de façon disproportionnelle les organismes communautaires et les coalitions d'intérêt public à but non lucratif en comparaison au secteur privé.

Ainsi, la crainte de représailles liée à des erreurs dans leur inscription pourrait suffire à décourager de nombreux organismes et bénévoles à recourir à l'influence. Par surcroît, les organismes moins habitués avec le Registre ont un risque d'erreur supérieur à ceux des lobbyistes professionnels.

Une amende minimale de 2 000 \$ est extrêmement élevée pour la plupart des groupes communautaires et surtout pour leurs bénévoles, alors que c'est un montant beaucoup moins significatif pour les entreprises, dont plusieurs les verraient simplement comme des « coûts d'opération. » Il est donc légitime de se questionner sur l'intention derrière certains manquements qui s'avèrent en bout de ligne bénéfiques aux entreprises.

On peut, par exemple, dresser un parallèle avec les industries qui contreviennent à répétition aux articles 248 et 249 de la *Loi sur la protection du consommateur* interdisant la publicité aux enfants, ou qui tentent de la contourner puisque ces pratiques leur procurent des avantages pécuniaires supérieurs à la pénalité. Par exemple, en 2009, Saputo a plaidé coupable à 22 chefs d'accusation pour sa campagne de promotion massive de ses barres muffins Igor en services de garde et a dû payé 44 000 \$ d'amendes. Malgré cette réprimande, de nouvelles plaintes ont récemment dû être déposées envers cette compagnie pour son site Web publicitaire et ses coloriations publicitaires qui visent encore les enfants, et les autorités analysent actuellement ces plaintes. Similairement, McDonald's a reçu une sanction de 12 000 \$ en 2009 pour sa culpabilité à six chefs d'accusation pour avoir fait de l'autopromotion pendant les émissions de Ciné-Cadeau. Au cours des années subséquentes, d'autres plaintes ont aussi dû être déposées.

Tout compte fait, bien que le régime de pénalités proposé inclue des amendes potentiellement dissuasives pour les entreprises, les amendes minimales pourraient ne représenter que des miettes pour une entreprise profitable, alors qu'elles pourraient paralyser un OBNL.

Ainsi, une échelle de pénalités devrait être instaurée pour assurer des sanctions équitables en fonction de leur impact sur les organismes fautifs.

Précisions sur les exigences de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse

Si jamais l'inclusion au registre des OSBL et coalitions d'intérêt public est adoptée, les modalités d'inscription au registre devront être adaptées aux réalités de la société civile, notamment en excluant certains petits organismes et en simplifiant les exigences pour les autres, afin d'éviter les effets pervers dont l'assujettissement inutile de milliers de bénévoles et d'organismes communautaires qui ont relativement peu recours à l'influence.

Par exemple, contrairement à la croyance populaire, la *Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes* de l'Ontario stipule qu'à l'exclusion des lobbyistes-conseil qui doivent nécessairement s'enregistrer au registre, seules les organisations et leur premier dirigeant, peu importe si elles sont à but non-lucratif ou non, où un employé ou un groupe de salariés cumulant plus de 20% de leur temps en activités de lobbying doivent s'y inscrire²¹.

²¹ Bureau d'enregistrement des lobbyistes (2011). *Suis-je un lobbyiste salarié?* Repéré le 20 septembre 2013 au [https://lobbyist.oico.on.ca/web-att.nsf/vw/LRO/\\$FILE/LRO_Bulletin_3Fr.pdf?OpenElement](https://lobbyist.oico.on.ca/web-att.nsf/vw/LRO/$FILE/LRO_Bulletin_3Fr.pdf?OpenElement)

En plus de l'inscription de l'organisation, un employé qui consacre plus de 20 % de son temps aux activités de lobby doit également s'inscrire. « *Le particulier qui est employé par une personne ou une société en nom collectif ou en commandite et dont une partie importante des fonctions à ce titre consiste à exercer des pressions pour le compte de son employeur (ou d'une de ses filiales) doit s'enregistrer... On considère que l'employé dédie une partie importante de ses fonctions à ce titre s'il consacre au moins 20 % de son temps à exercer des pressions au cours d'une période de trois mois* ». Concrètement, cela signifie qu'il faut que les employés salariés d'une organisation cumulent au moins 4 jours d'activités de lobbying²² par mois (ou 12 jours sur une période de 3 mois) pour avoir besoin de souscrire le représentant de l'organisation aux exigences d'enregistrement.

La Nouvelle-Écosse définit également un lobbyiste par le fait que l'influence représente au moins 20 % de son temps. Il est important de souligner que les bénévoles ne sont ni couverts par la loi de l'Ontario, ni celle de la Nouvelle-Écosse.

D'autre part, en Ontario, les organisations à but non lucratif doivent s'enregistrer moins fréquemment que les lobbyistes-conseil, soit aux 6 mois. En ce qui concerne les appels à l'action, l'Ontario demande l'inscription seulement pour les lobbyistes salariés, définis par le seuil du 20% et la rétribution monétaire. Leur registre fait donc preuve de réalisme en considérant le contexte des différents souscripteurs pour fixer des modalités d'inscription légèrement différentes et donc plus équitables.

²² Dans la loi ontarienne, le lobbying est défini ainsi : « Le fait d'exercer des pressions se rapporte au temps consacré à communiquer avec le titulaire d'une charge publique, et non le temps consacré, par exemple, à préparer des documents de recherche ou d'autres ressources. Le lobbying ne comprend pas la présentation d'observations à un comité de l'Assemblée législative qui peuvent être connues du public, à la présentation d'observations aux titulaires d'une charge publique relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application d'une loi ou d'un règlement, à la préparation d'observations en réponse directe à une demande écrite d'avis ou d'observations, ou aux communications ordinaires entre un député et un particulier. » Extrait consulté le 20 septembre 2013 au [https://lobbyist.oico.on.ca/web-at.nsf/vw/LRO/\\$FILE/LRO_Bulletin_3Fr.pdf?OpenElement](https://lobbyist.oico.on.ca/web-at.nsf/vw/LRO/$FILE/LRO_Bulletin_3Fr.pdf?OpenElement)

Sommaire des recommandations

Il est crucial que l'ensemble des Québécois et Québécoises, particulièrement ceux qui œuvrent dans les organisations communautaires ou associations de nature sociale, puissent être au courant des réformes législatives proposées et exprimer leur point de vue sur des modalités structurantes à la lumière de leurs impacts sur leur capacité à participer activement aux débats politiques. Il est d'autant plus pertinent d'effectuer une telle consultation étant donné que le principe directeur de toute réforme est précisément la *transparence*...

- ✓ **RECOMMANDATION 1 : Exiger une consultation publique bien médiatisée et incluant des auditions dans toutes les grandes régions du Québec avant le dépôt de tout projet de loi en lien avec des réformes de la Loi.**

L'OCDE recommande que « *les pays ne devraient pas dupliquer directement les règles et lignes directrices d'un système dans un autre... Lorsque les pays optent pour une réglementation impérative, ils devraient prendre en compte le fardeau administratif de faire respecter les règles, afin que ceci ne devienne pas un obstacle à l'accès équitable à l'administration.* »²³ L'action citoyenne organisée sur la base de positions concertées et la création de fronts communs de ces regroupements ne devraient pas être mises en péril au nom de la transparence.

- ✓ **RECOMMANDATION 2 : Parmi les OBNL, continuer d'exempter les organismes, associations, coalitions et regroupements d'intérêt public dont les membres sont tous des OBNL ou du secteur public, et qui ne reçoivent aucun financement privé.**

Nous reconnaissons le bien-fondé de la recommandation du Commissaire d'élargir la portée de la loi pour y assujettir certains autres OBNL et coalitions dont les objectifs d'influence sont alignés sur des intérêts financiers ou des bénéficiaires privés. L'histoire de la lutte antitabac et de l'amiante des dernières décennies regorge d'exemples de groupes de façade mis sur pied dans le but de dissimuler les agendas cachés avec des campagnes et propos trompeurs ou carrément malhonnêtes.

- ✓ **RECOMMANDATION 3 : Assujettir à la Loi les OBNL (associations/coalitions/regroupements d'OBNL) dont au moins un membre est à but lucratif ou représente des intérêts privés ou lorsque au moins un bailleur de fonds est à but lucratif ou intimement lié à une entreprise privée.**

²³ L'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), *Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying.*

<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&Lang=fr&Book=False>

Le sous-financement chronique des OBNL fait en sorte que de plus en plus d'entre eux se voient dans l'obligation de faire des levées de fonds auprès de donateurs privés; ils subsistent grâce à un mélange de différents types de bailleurs de fonds. Leur mission et leurs activités d'influence publique sont tout aussi louables que celles des coalitions qui survivent sans financement privé et ne devraient pas être soumises aux mêmes restrictions que celles au bénéfice d'intérêts privés.

- ✓ **RECOMMANDATION 4** : Établir des modalités d'inscription pour les OBNL ou coalitions/regroupements/associations d'OBNL et d'organismes publics qui ont recours à de fonds privés *seulement* lorsque les activités de lobby apporteraient un bénéfice pécuniaire/privé à au moins un de ses membres ou donateurs.

Dans l'éventualité où le législateur souhaiterait d'assujettir les OBNL et coalitions d'intérêt public à la Loi malgré leur rôle sociétal et démocratique :

Les groupes d'intérêt public qui ne bénéficient pas de fonds privés peuvent rarement informer les titulaires de charges publiques par des moyens autres que des envois écrits. Ce geste fondamental de la démocratie ne devrait pas être traité comme du lobbying assujetti à des contrôles gouvernementaux.

- ✓ **RECOMMANDATION A** : Maintenir la définition de lobbying actuelle pour les groupes et coalitions d'intérêt public, notamment en exemptant les communications écrites

Afin d'éviter d'importants effets pervers au nom de la transparence, telle l'affectation des maigres ressources de milliers d'organismes communautaires aux exigences de la Loi ou, pire, le désengagement politique de ces groupes, la Loi devrait exempter les OBNL libres de tout intérêt privé qui ont relativement peu recours aux rencontres avec les titulaires de charges publiques.

- ✓ **RECOMMANDATION B** : Exclure d'entrée de jeu les OBNL sans financement privé lorsqu'ils consacrent moins de 20 % de leurs temps (employé salarié) aux activités d'influence

Tout assujettissement des OBNL et coalitions d'intérêt public à la Loi devrait être adapté de façon à tenir compte du caractère social de leur mission, ainsi que de l'iniquité fondamentale qui existe entre ces groupes et les entités qui défendent des intérêts privés.

- ✓ **RECOMMANDATION C** : Intégrer les modalités suivantes dans la Loi :
 - i. Exclure les appels au public venant des coalitions libres de tout intérêt économique ou privé de toute inscription au registre. Y inclure ceux venant d'organismes qui défendent des intérêts privés.
 - ii. Exclure les demandes de financement d'un OBNL ou d'une coalition d'intérêt public de toute inscription au registre.
 - iii. Rejeter l'obligation d'inscrire les coordonnées de toutes les organisations qui forment une coalition d'intérêt public.
 - iv. Appliquer seulement aux lobbyistes-conseil et aux lobbyistes d'entreprises l'obligation de déclarer « 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 lobbying ».
 - v. Instaurer différents niveaux de pénalités en fonction du type de lobbyiste.

Conclusion

Dans son rapport, le Commissaire reconnaît qu'il existe différentes catégories de groupes d'influence. En proposant d'étendre la définition de lobbyiste d'entreprise aux coalitions comportant parmi ses membres au moins une entreprise à but lucratif, au lieu de seulement les organismes à but non lucratif dont les membres sont majoritairement des entreprises, le Commissaire cherche à corriger une importante lacune de la loi actuelle. La transparence devrait être totale pour toutes les activités destinées à influencer les titulaires de charges publiques en faveur d'intérêts privés.

Nous sommes cependant préoccupés par la volonté du Commissaire d'élargir encore plus la portée de loi pour y assujettir les organismes à but non lucratif et les coalitions d'intérêt public. Bien que cette proposition puisse s'inscrire dans des intentions sincères du Commissaire d'assurer une plus grande transparence et une meilleure équité, les effets pervers d'une telle mesure seraient majeurs et nuiraient aux échanges et débats qui ont menés à de grandes victoires sur le plan collectif.

En effet, compte tenu des réalités concrètes et de la nature des organismes sociaux, l'impact réel des mesures sera d'empirer le déséquilibre actuel entre les intérêts corporatifs et le bien collectif en réduisant substantiellement l'efficacité des coalitions d'intérêt public et des OBNL. Il est irréaliste de penser que les idéaux de transparence ou d'équité puissent se transposer sans avoir d'effets majeurs sur la réalité quotidienne des OBNL, qui se heurtent constamment contre toutes sortes d'obstacles qui n'existent peu ou pas dans le monde corporatif — notamment un manque perpétuel de fonds pour adéquatement remplir leur mission ou des multinationales qui prennent en otage les gouvernements. Rappelons que contrairement aux entreprises, les intentions et objectifs législatifs des coalitions d'intérêt public sont déjà publiquement disponibles et intrinsèquement liés à leur mission, et que l'identité des groupes qui appuient une coalition ou une campagne spécifique d'une coalition est nécessairement transmise aux médias et titulaires de charges publiques.

Enfin, dans l'hypothèse où la Commission déciderait ultimement de recommander l'assujettissement à la Loi de tous les groupes à but non lucratif, nous l'implorons de reconnaître les particularités et capacités de chaque catégorie d'organismes concernée, ainsi que des exigences spécifiques et appropriées de déclaration. Plus spécifiquement, nous vous demandons de rejeter toute recommandation qui entravera substantiellement l'exercice des activités d'influence des coalitions d'intérêt public ainsi que la participation citoyenne et des OBNL dans le processus démocratique. Une consultation publique invitant tous les groupes concernés et rejoignant l'ensemble des Québécois serait essentielle et éclairante.

Pour des renseignements supplémentaires :

4126, rue St-Denis, bureau 200
Montréal (Québec) H2W 2M5
coalition@cgct.qc.ca

514 598-5533