



Mémoire

**concernant les propositions de modifications à la
Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme
du Commissaire au lobbyisme du Québec**

transmis à la

la Commission des institutions

le 20 août 2013

Version adoptée par le conseil d'administration du RQ-ACA le 17 juin 2013

Coordonnées du Réseau québécois de l'action communautaire autonome

Adresse 1555, avenue Papineau, Montréal QC H2K 4H7

Téléphone 514-845-6386

Courriel coordination@rq-aca.org

Le Réseau québécois de l'action communautaire autonome bénéficie d'un soutien financier à la mission globale du Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS).

Présentation du RQ-ACA

Regroupant actuellement 62 regroupements et organismes nationaux (voir annexe 1) et rejoignant plus de 4 000 organismes d'action communautaire autonome (ACA) sur l'ensemble du territoire québécois, le RQ-ACA demeure un carrefour de réflexion, de formation et d'information sur différentes questions touchant l'ensemble des organismes d'ACA.

Le RQ-ACA est aussi reconnu par le gouvernement du Québec comme « l'interlocuteur privilégié par rapport à l'action communautaire autonome » (*Politique gouvernementale. L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, 2001, p. 42).

Les organismes d'action communautaire autonome (ACA) sont reconnus par le gouvernement du Québec en vertu de huit critères énoncés dans la politique gouvernementale :

- 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.

1. Position générale du RQ-ACA

En premier lieu, nous tenons à affirmer notre adhésion aux principes inhérents à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme¹, dont nous reconnaissons toute l'importance. Nous considérons également qu'une évaluation de cette loi s'imposait. Cependant, nous constatons que certaines des modifications envisagées par le Commissaire au lobbyisme du Québec à la Loi dans son rapport paru en mai 2012², en particulier celles de vouloir appliquer la Loi à tous les organismes sans but lucratif (OSBL), dont font partie les organismes d'action communautaire autonome (ACA), posent un grave problème.

Nous convenons que les organismes d'ACA ont des activités que nous pourrions qualifier de lobbyisme, notamment lorsqu'ils tentent d'influencer le contenu d'une loi, d'un programme ou d'un plan d'action. Cependant, cela ne fait pas de ces organismes 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.

Nous comprenons que le fait d'exclure, dans le règlement de l'application, tous les OSBL non constitués à des fins patronales, syndicales, professionnelles ou constitués d'entreprises à but lucratif a pu engendrer des iniquités, surtout en ce qui concerne les OSBL qui sont dotés de moyens financiers et techniques importants et qui disposent d'une influence considérable.

Nous sommes toutefois opposés au fait d'assujettir les organismes d'ACA, car cela ne tient pas compte de la finalité de leurs interventions publiques — le bien commun — ni au principe de la transparence qui est inscrite au cœur même de leurs pratiques. La raison d'être des organismes d'ACA n'est aucunement liée à un caractère marchand, mais plutôt à une vision du bien commun en faveur de la justice sociale. Les organismes d'ACA luttent quotidiennement pour faire changer les choses en vue d'améliorer le sort tant des individus que des collectivités.

De plus, le fait de vouloir assujettir les organismes d'ACA à la Loi entre directement en contradiction avec plusieurs des principes importants de la Politique gouvernementale en matière d'action communautaire, notamment le respect de l'autonomie des organismes communautaires et la reconnaissance de l'action communautaire comme outil de développement de la citoyenneté et de développement des collectivités.

¹ Ci-après nommé « la Loi ».

² Propositions de modifications à la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, Commissaire au lobbyisme du Québec, mai 2012

Le concept d'autonomie est associé à la distance critique qui doit exister entre le mouvement communautaire et l'État afin que s'instaure une relation véritablement dynamique où le communautaire protège son identité et conserve une marge de manœuvre dans les relations qu'il entretient avec les pouvoirs publics. (...) Pour les organismes communautaires, le respect de leur autonomie se base sur le fait, entre autres, que leur action représente une réponse que la communauté elle-même donne à certains de ses besoins. Un processus qui comprend non seulement la détermination du besoin comme tel, mais aussi la mise en œuvre des moyens appropriés.

(...)

Le gouvernement reconnaît l'importance de l'action communautaire, et notamment de l'action bénévole, en tant que véhicule d'engagement social des personnes et de développement de la citoyenneté. Et cela d'autant plus que le gouvernement favorise, par diverses politiques et initiatives, la mise en œuvre de stratégies destinées à susciter la mobilisation des acteurs locaux autour du développement de leur collectivité.³

Le gouvernement ne peut, d'un côté, reconnaître l'apport des organismes d'action communautaire autonome et soutenir leur autonomie dans le choix des moyens, notamment d'activités d'influence auprès du gouvernement, tout en les obligeant à inscrire ces actions au registre des lobbyistes. En regard de cette politique⁴ qui, depuis 2001, fait consensus tant au sein des instances gouvernementales (quel que soit le parti au pouvoir) que dans le milieu communautaire, il serait extrêmement périlleux de diluer la reconnaissance accordée aux organismes d'ACA en les assujettissant à la Loi sur le lobbyisme.

Dans la prochaine partie, nous indiquons plus spécifiquement les recommandations du Commissaire au lobbyisme du Québec qui nous apparaissent les plus problématiques, lorsqu'il est question d'assujettir tous les OSBL au registre des entreprises.

2. Les recommandations du Commissaire au lobbyisme du Québec sur lesquelles nous désirons intervenir

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.

Obliger les organismes d'ACA à inscrire chacun de leurs appels au grand public au registre des lobbyistes est un non sens. La visée de transformation sociale des organismes d'ACA exige de sensibiliser et de mobiliser l'opinion publique dès le départ, ce qui fait en sorte que l'appel au grand public constitue un préalable à une activité de lobbying et non l'inverse.

Comme l'écrivait une vingtaine de groupes féministes du Québec (la plupart membres du RQ-ACA) en 2008,

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 inutile⁵.

³ *Politique gouvernementale. L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, 2001, p. 17-18.

⁴ Voir l'annexe 2 pour les objectifs généraux de la Politique.

⁵ Mémoire du Groupe des 13 déposé 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 le Rapport du Commissaire au lobbyisme du Québec, 2 mai 2008.

En somme, il apparaît clairement inapproprié d'exiger une déclaration au registre des lobbyistes pour des activités qui font partie du travail quotidien des organismes d'ACA et qui, par une dynamique de relais entre la population et les institutions gouvernementales, contribuent à développer une saine démocratie.

RECOMMANDATION 19

Distinguer l'exception relative aux appels d'offres publics de celle applicable à une réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique.

RECOMMANDATION 22

Prévoir une exception distincte pour les communications faites auprès des institutions publiques lors de travaux d'un comité consultatif constitué par celles-ci et préciser les conditions d'application de cette exception.

Dans sa proposition d'une nouvelle loi, le Commissaire au lobbyisme du Québec soumet plusieurs types de communications qui ne devraient pas, selon lui, être considérées comme des activités de lobbyisme. Parmi ces activités, nous sommes d'accord avec le fait d'exclure les communications faites en réponse à une demande express d'un titulaire d'une charge publique. Ce qui nous pose problème, cependant, c'est de vouloir limiter ces communications à ce qui est demandé, tel que le propose le Commissaire au lobbyisme dans sa proposition d'une nouvelle loi :

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 limitées 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).⁶

Rappelons qu'il n'est pas rare, et plutôt très courant, que les personnes représentant les organismes d'ACA profitent d'une invitation ministérielle ou gouvernementale pour y aborder un sujet d'ordre public, sans que cela ait été le sujet de la demande du titulaire d'une charge publique.

Le même principe prévaut pour 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. L'exclusion de ce type de communications ne devraient pas être limitée à ce qui est sollicité, pour la même raison invoquée ci-haut. Cela est d'autant plus important puisque les organismes d'ACA sont rarement sollicités pour les causes qu'ils veulent faire avancer. Ils sont donc souvent appelés à utiliser toutes les tribunes possibles pour défendre le bien commun.

RECOMMANDATION 33

Revoir les définitions de lobbyiste d'entreprise et de lobbyiste d'organisation afin qu'il n'y ait aucune ambiguïté quant au fait que les actionnaires et les membres du conseil d'administration qui exercent des activités de lobbyisme pour le compte d'une entreprise ou d'une organisation sont visés par la Loi.

Les organismes d'ACA n'œuvrent pas pour un intérêt pécuniaire, mais plutôt pour le bien commun, pour une cause favorisant le mieux-être de la population. Les membres des conseils d'administration de ces organismes sont souvent appelés à intervenir auprès des instances gouvernementales pour faire avancer ces causes et les rencontres se font de façon très ouverte.

De plus, on peut compter environ de 5 à 10 membres par conseil d'administration. Avec 4 000 organismes d'ACA au Québec, il nous apparaît irréaliste d'obliger entre 20 000 et 40 000 personnes, bénévoles en plus, à s'inscrire au registre des lobbyistes. N'oublions pas que ces personnes interviennent pour une cause sociale et non pour en retirer un avantage privé.

⁶ Commissaire au lobbyisme du Québec. Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, mai 2012, p. 149.

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.

Bien que la loi actuelle s'applique à tous les OSBL, le *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* limite cette portée aux OSBL constituées à des fins patronales, syndicales, professionnelles ou dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif. En voulant allonger cette portée à tous les OSBL, à l'exception des interventions pour l'obtention d'une aide équivalente à 5 000 \$ ou moins, le Commissaire fait fi de la volonté du législateur de ne « 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 personnes⁷ ».

Les regroupements d'organismes d'ACA font régulièrement des représentations auprès des ministères pour l'obtention d'un meilleur financement pour les organismes membres. Ces demandes financières, qui sont souvent plus élevées que 5 000 \$, ne sont pas émises pour soutenir un intérêt privé, mais plutôt pour mieux soutenir le travail de défense d'une cause collective.

RECOMMANDATION 62

Prévoir que chaque lobbyiste est responsable de son inscription au registre des lobbyistes.

Les organismes d'ACA sont constitués de citoyennes et citoyens qui se sont regroupés pour agir sur les causes des problèmes vécus par la population, souvent la partie la plus démunie. Les organismes ont l'habitude d'intervenir collectivement, ce qui se traduit souvent par des activités de communications présentées par plusieurs personnes, souvent accompagnées d'une manifestation d'appui.

Si les organismes d'ACA devaient se soumettre au registre des lobbyistes, il serait irréaliste d'exiger que toutes les personnes qui participent à ces activités doivent s'inscrire au registre des lobbyistes. Cela serait d'autant plus irréaliste qu'il est souhaité par le Commissaire que chaque personne inscrivent une foule de renseignements, dont les détails de chacun de ses mandats, un résumé des activités de son organisme, la période couverte par le mandat, les moyens de communication utilisés, etc. (alinéas 3 à 12, article 20)⁸.

Est-ce qu'on peut comprendre de cette recommandation que les milliers de personnes qui ont manifesté dans les rues au printemps 2012, sous la bannière de leur organisme qui soutenait publiquement les revendications étudiantes, auraient dû s'inscrire au registre des lobbyistes? Nous espérons que tel n'était pas le souhait du Commissaire au lobbyisme, mais la recommandation 62, ainsi que le fait d'assujettir tous les OSBL à la loi, laisse présager une telle dérive bureaucratique.

3. Conclusion

Bien que nous sommes d'accord à ce que des améliorations soient apportées à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, nous sommes opposés au fait d'assujettir les organismes d'ACA. Premièrement, cela ne tient pas compte de la finalité de leurs interventions publiques qui visent le bien commun et non des intérêts privés. Deuxièmement, cette proposition entre aussi en contradiction avec plusieurs principes inscrits dans la Politique gouvernementale en matière d'action communautaire, en particulier le respect de l'autonomie des organismes communautaires et la reconnaissance de l'action communautaire comme outil de développement de la citoyenneté et de développement des collectivités.

⁷ *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 du Québec, juin 2007, p. 15.

⁸ *Idem*, p. 152-153.

ANNEXE 1 – Liste des 62 regroupements et organismes nationaux membres du RQ-ACA

1. Alliance communautaire autonome pour la promotion et la défense collective des droits en santé mentale du Québec
2. Alliance des maisons d'hébergement de 2^e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale
3. Alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées (AQRIPH)
4. Assemblée des travailleurs et travailleuses accidentés du Québec (ATTAQ)
5. Association des grands-parents du Québec
6. Association des groupes d'intervention en défense des droits en santé mentale du Québec (AGIDD-SMQ)
7. Association des haltes-garderies communautaires du Québec
8. Association des médias écrits communautaires du Québec (AMECQ)
9. Association des radiodiffuseurs communautaires du Québec (ARCQ)
10. Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFEAS)
11. Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI)
12. Association québécoise des retraité(e)s des secteurs public et parapublic (AQRP)
13. Association québécoise pour la défense des droits des personnes retraitées et pré-retraitées (AQDR)
14. Centre de documentation sur l'éducation des adultes et la condition féminine (CDEACF)
15. Centre québécois de la déficience auditive (CQDA)
16. Coalition des associations de consommateurs du Québec (CACQ)
17. Coalition des organismes communautaires autonomes de formation (COCAF)
18. Coalition des organismes communautaires québécois de lutte contre le SIDA (COCQ-SIDA)
19. Coalition des tables régionales d'organismes communautaires (CTROC)
20. Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN)
21. Confédération des organismes familiaux du Québec (COFAQ)
22. Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT)
23. Conseil national des chômeurs et chômeuses (CNC)
24. Conseil québécois LGBT (CQ-LGBT)
25. Conseil québécois du loisir (CQL)
26. Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ)
27. Fédération des centres d'action bénévole du Québec (FCABQ)
28. Fédération des famille et amis de la personne atteinte de maladie mentale (FFAPAMM)
29. Fédération des femmes du Québec (FFQ)
30. Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ)
31. Fédération des télévisions communautaires autonomes du Québec
32. Fédération québécoise des centres communautaires de loisir (FQCCL)
33. Fédération québécoise des organismes communautaires famille (FQOCF)
34. Fédération québécoise du canot et du kayak
35. Fondation Rivières
36. Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ)
37. Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU)
38. Jeunesse ouvrière chrétienne nationale du Québec
39. Ligue des droits et libertés (LDL)
40. L'R des centres de femmes du Québec
41. Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (MASSE)
42. Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ)
43. Mouvement pour une démocratie nouvelle (MDN)
44. Mouvements québécois des vacances familiales
45. Regroupement des auberges du coeur du Québec
46. Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ)
47. Regroupement des cuisines collectives du Québec (RCCQ)
48. Regroupement des maisons de jeunes du Québec (RMJQ)
49. Regroupement des organismes autonomes jeunesse du Québec (ROCAJQ)
50. Regroupement des organismes communautaires québécois de lutte au décrochage (ROCQLD)
51. Regroupement des organismes Espace du Québec (ROEQ)
52. Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec (RRASMQ)
53. Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence conjugale
54. Relais-Femmes
55. Réseau des tables régionales des groupes de femmes du Québec
56. Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE)
57. Réseau québécois des OSBL d'habitation
58. Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI)
59. Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (TRPOCB)
60. Table nationale des corporations de développement communautaire (TNCDC)
61. Transport 2000 Québec
62. Union des consommateurs

ANNEXE 2 – Les objectifs de la Politique en matière d'action communautaire

Extrait de la *Politique gouvernementale. L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. Gouvernement du Québec, septembre 2001, p. 16.

Les objectifs généraux que poursuit le gouvernement à travers l'adoption d'une politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire sont les suivants :

- valoriser, promouvoir et soutenir l'action communautaire au sens large du terme, c'est-à-dire dans toutes ses composantes, en tenant compte de sa contribution à la lutte contre l'exclusion et contre la pauvreté, ainsi que de sa contribution au développement social et au développement d'une citoyenneté active;
- valoriser, soutenir et consolider l'action communautaire autonome et ce qui en constitue l'essence, soit l'éducation populaire et la transformation sociale, le soutien à la vie démocratique, le développement d'une vision globale des problématiques, l'exercice de la citoyenneté et l'enracinement dans la communauté;
- assurer la consolidation de l'action communautaire par les orientations générales et des grandes balises nationales qui s'appliqueront à l'ensemble des ministères et des organismes gouvernementaux concernés, tant aux paliers national et régional que local;
- reconnaître et soutenir l'action bénévole telle qu'elle s'exerce dans les organismes communautaires.

Les objectifs visant les relations que le gouvernement veut entretenir avec le milieu communautaire sont les suivants :

- établir avec les organismes communautaires une interaction fondée sur la confiance, le respect mutuel et la transparence;
- favoriser la considération de l'expertise et des diagnostics posés par les organismes communautaires dans la détermination des besoins de la population et des actions à entreprendre pour y répondre;
- contribuer à ce que les organismes d'action communautaire puissent jouer pleinement leur rôle, tout en assurant le respect de leur autonomie et en respectant leur mission, leurs orientations, leurs modes et leurs approches d'intervention ainsi que leurs modes de gestion.