



Mémoire

concernant le projet de loi no 56
Loi sur la transparence en matière de lobbyisme

transmis à

la Commission des institutions du gouvernement du
Québec

Février 2016

**Regroupement des organismes d'éducation populaire autonome
de la Mauricie (ROÉPAM)**

1322, rue Ste-Julie, Trois-Rivières (Québec) G9A 1Y6
819-379-2889
roepam.mauricie@gmail.com

Le Regroupement des organismes d'éducation populaire autonome de la Mauricie (ROÉPAM) bénéficie d'un soutien financier à la mission globale du Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS).

TABLE DES MATIÈRES

1. Présentation du ROÉPAM	3
2. La position du ROÉPAM	4
3. Cibler les véritables lobbyistes pas les défenseurs des droits	5
<i>Noyer les vrais lobbyistes dans un océan de militants pour le bien commun</i>	6
<i>Des exclusions injustifiables</i>	6
<i>Étouffer la défense collective des droits</i>	6
<i>Aller plus vite que le train</i>	7
4. Exclure les organismes d'action communautaire	8
<i>Un grave accroc à la Politique de reconnaissance à l'action communautaire</i>	8
<i>Un frein à la transparence et à la participation</i>	8
5. La divulgation par les titulaires d'une charge publique	9
6. Rappel de nos recommandations	10

1. Présentation du ROÉPAM

Le Regroupement des organismes d'éducation populaire autonome de la Mauricie (ROÉPAM, ancienne ROM) est un organisme de concertation, de soutien, de représentation et de défense ainsi que de promotion et de développement de l'éducation populaire autonome et des luttes sociales. Par sa mission, le ROÉPAM vise à mobiliser ses membres, et la population en général dans une démarche de justice sociale visant l'amélioration des conditions de vie et de travail des personnes, particulièrement des populations les plus démunies. Notre organisme compte 11 groupes membres (groupes de base) qui œuvrent principalement en défense collective des droits.

Il vise également la cohésion entre les différents intervenants en éducation populaire autonome de la région et du Québec en acheminant les préoccupations, les questionnements, les opinions et les propositions de ses groupes membres auprès de leur instance nationale, le Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ).

Le ROÉPAM a cinq grands objectifs :

1. Promouvoir l'éducation populaire autonome et les luttes sociales et favoriser l'avancement de la justice sociale;
2. Favoriser l'échange et l'expertise sur les moyens et les outils pédagogiques à développer en éducation populaire autonome;
3. Faire connaître les luttes sociales de ses groupes membres;
4. Favoriser la prise en charge de ses groupes membres ainsi que des personnes qu'ils rejoignent dans une perspectives de développement régional visant l'avancement de la justice sociale;
5. Favoriser la prise en charge des personnes rejointes par ses groupes membres face à leurs problématiques respectives.

2. La position du ROÉPAM

Depuis plusieurs années, le Commissaire au lobbyisme du Québec cherche à faire modifier la Loi sur transparence et l'éthique en matière de lobbyisme de façon à ce que tous les organismes sans but lucratif (OSBL) y soient assujettis. Et pourtant, lors des deux consultations gouvernementales faisant suite au dépôt des propositions du Commissaire, soit en 2008 et 2013, la très grande majorité des lettres et mémoires déposés (respectivement 80 % et 94 %) rejetaient cette proposition.

Dans son rapport de décembre 2013¹, la Commission des institutions avait d'ailleurs fait mention des effets négatifs que pourrait engendrer le fait d'assujettir tous les OSBL à la Loi. Elle estimait nécessaire de poursuivre la réflexion sur cette question.

Cette réflexion ne s'est pas seulement poursuivie au sein du gouvernement, mais aussi parmi les rangs des OSBL de toutes sortes. Au Regroupement des organismes d'éducation populaire autonome de la Mauricie (ROÉPAM), la démarche a pris la forme de discussions au sein du Conseil d'administration et tout récemment de l'analyse du projet de loi déposé en juin dernier. Le Conseil d'administration du ROÉPAM s'est positionné contre l'assujettissement de tous les OSBL à la Loi et pour le rejet du projet de loi. Le ROÉPAM considère aussi que les objectifs de transparence du projet de loi pourraient être atteints par de simples modifications à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, en maintenant l'exclusion des organismes d'action communautaire autonome de l'application de la Loi.

3. Cibler les véritables lobbyistes pas les défenseurs des droits

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, actuellement en vigueur, exclut les OSBL non constitués à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif. La raison de cette exclusion était que « Le législateur ne voulait pas viser les associations ou groupements qui s'occupent de promouvoir les causes d'intérêt commun susceptibles de profiter à la collectivité (en matière environnementale, par exemple) par opposition à ceux qui défendent l'intérêt économique de quelques personnes ou groupes de personnes² ».

¹ Commission des institutions. *Étude du rapport « Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme » du Commissaire au lobbyisme : observations, conclusions et recommandations*, décembre 2013.

² *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes*, ministère de la Justice, juin 2007, p. 15.

Noyer les vrais lobbyistes dans un océan de militants pour le bien commun

Le projet de loi no 56, loin d'assurer la transparence et une meilleure connaissance des activités de lobbyisme risque beaucoup plus de décourager la recherche d'information en noyant les véritables lobbyistes dans un océan de militants et de militants pour les droits sociaux et la protection du bien commun. Nous nous questionnons sur les véritables intentions de ce projet de loi. Le ministre Fournier a indiqué agir en fonction d'un « objectif de transparence forcée³ » et vouloir donner suite à une recommandation de longue date du Commissaire au lobbyisme du Québec visant à réaffirmer « le droit du public de savoir qui cherche à influencer les institutions publiques ». Les OSBL et tout particulièrement les organismes d'action communautaire ont l'habitude de rendre publiques leurs différentes démarches auprès des titulaires de charge publique. La transparence est une valeur fondamentale de l'action communautaire et de la défense collective des droits.

Par l'inclusion des OSBL dans une loi sur le lobbyisme, le Commissaire au lobbyisme voit une façon de réaffirmer « la légitimité du lobbyisme effectué auprès de ces mêmes institutions⁴ ». Le moyen utilisé pour réaffirmer la légitimité du lobbyisme nous semble contraire aux exigences d'une société démocratique et organisée. Une telle assimilation pénalisera plusieurs milliers de citoyennes et de citoyens vivant des injustices importantes face à leurs droits reconnus et à venir en restreignant les règles d'accès au législateur et aux responsables d'institutions publiques pour dénoncer ces injustices. Mettre les représentants de ces personnes sur le même pied d'égalité que des lobbyistes et des entreprises s'avère un projet tout à fait inéquitable et niant les droits fondamentaux reconnus par nos chartes.

Des exclusions injustifiables

Alors que le gouvernement prétend vouloir assurer plus de transparence, il choisit d'exclure de la liste des titulaires d'une charge publique les établissements du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'enseignement (art. 10). Pourquoi permettre aux entreprises pharmaceutiques, par exemple, de faire une promotion directe de leurs produits auprès des établissements, sans l'obligation de l'inscription au registre des lobbyistes? N'est-ce pas une façon de réduire le droit de savoir des citoyennes et des citoyens sur qui tente d'influencer des établissements de santé et de l'enseignement ? N'est-ce pas contraire aux objectifs du projet de loi ?

Étouffer la défense collective des droits

L'importance de la défense collective des droits est reconnue par le gouvernement du Québec dans la politique gouvernementale : *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* en page 29 : « **Sous le**

³ Jean-Marc Fournier, « Une mesure de transparence nécessaire et bénéfique », *La Presse+*, 23 juin 2015.

⁴ *Le commissaire au lobbyisme se réjouit du dépôt du projet de loi sur la transparence en matière de lobbyisme*, communiqué du Commissaire au lobbyisme du Québec, 12 juin 2015.

vocable « défense collective des droits », le gouvernement reconnaît les activités liées à une action politique non partisane qui consistent, de la part des organismes ou des regroupements, à faire l'analyse des politiques gouvernementales et des projets de loi. Il reconnaît aussi les activités de mobilisation sociale et de représentation auprès du gouvernement dans le but de le sensibiliser à ces analyses et aux situations que vivent certains groupes de citoyennes et de citoyens. »

Si le projet de loi 56 était adopté, la lourdeur des informations exigées au registre des lobbyistes risque de s'avérer un frein à la participation citoyenne. Il n'est pas toujours facile de convaincre des personnes d'occuper un poste à un conseil d'administration d'un organisme d'action communautaire et encore moins dans les organismes de défense collective des droits. Les responsabilités et les tâches liées à ces postes étant déjà assez importantes, pour des bénévoles, s'il faut en plus ajouter celles liées à l'inscription au registre des lobbyistes, les organismes risquent d'avoir encore plus de difficultés à attirer de nouvelles personnes et conserver celles qui sont déjà impliquées. Nous considérons que le projet de loi 56 nie la reconnaissance et la légitimité accordées aux activités d'analyse politique non partisane et de représentation auprès du gouvernement reconnue dans la Politique gouvernementale sur l'action communautaire autonome en portant atteinte à la participation citoyenne et à la démocratie et qu'il doit être retiré.

RECOMMANDATION 1

Retirer le projet de loi no 56 *Loi sur la transparence en matière de lobbyisme*

Aller plus vite que le train

De plus, si le législateur avait pour objectif de « rétablir l'équilibre entre les divers groupes d'influence⁵ », comme le proposait le Commissaire au lobbyisme en 2012, il aurait dû s'atteler à mettre à jour la 3^e partie de la Loi sur les compagnies, celle qui régit la majorité des OSBL depuis 1920 et qui doit être révisée dans les mois à venir. Il aurait été ainsi plus simple de départager les types d'OSBL et de déterminer qui d'entre eux devraient être assujettis à une loi sur le lobbyisme. Il semble que le législateur veuille aller plus vite que le train, risquant ainsi de créer d'importantes dérives démocratiques et de freiner la participation citoyenne.

RECOMMANDATION 2

Travailler en priorité à l'adoption d'une nouvelle loi sur les OSBL.

La surcharge d'informations engendrée par l'ajout potentiel de milliers d'OSBL au registre des lobbyistes aura aussi pour effet de réduire l'accessibilité aux informations recherchées – celles sur les vraies activités de lobbyisme – avec pour résultat l'effet contraire souhaité, soit de limiter la transparence.

⁵ Commissaire au lobbyisme du Québec. *Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, mai 2012, p 7.

Nous croyons que si le législateur désire réellement assurer une plus grande transparence, il doit s'assurer que les véritables lobbyistes soient inscrits et encadrés par la Loi en donnant des moyens au Commissaire au lobbyisme de faire appliquer la Loi.

RECOMMANDATION 3

Donner les moyens au Commissaire au lobbyisme afin qu'il se concentre sur l'application de la Loi actuelle, en particulier sur l'inscription des lobbyistes d'entreprise.

4. Exclure les organismes d'action communautaire

Un grave accroc à la Politique de reconnaissance à l'action communautaire

En fait, la mission principale des organismes d'action communautaire consiste à travailler sur les conditions de vie des citoyens et citoyennes dans une visée d'amélioration du tissu social. Or, cette finalité nécessite parfois d'interpeler les titulaires d'une charge publique pour, par exemple, la mise en œuvre d'une politique, la rédaction d'orientations ministérielles, etc. La Politique de 2001 reconnaît cette expertise. En ce sens, elle propose « une interaction fondée sur la confiance, le respect mutuel et la transparence (p.16) » avec les organismes d'action communautaire.

Cette politique prévoit également un engagement du gouvernement du Québec à « harmoniser et simplifier les pratiques gouvernementales et les documents administratifs relatifs à ses relations avec les organismes communautaires (p. 40) ». Les nombreuses obligations liées à l'inscription des organismes communautaires au registre des lobbyistes auront tout l'effet contraire, soit de compliquer ce type de relations.

En somme, en assimilant ces organismes à des lobbyistes, le projet de loi no 56 vient modifier, sans discussion de façon unilatérale, une politique sur laquelle s'appuient les relations entre l'appareil gouvernemental et les organismes depuis bientôt 15 ans.

Un frein à la transparence et à la participation

Pour travailler à l'amélioration des conditions de vie et pour lutter contre l'exclusion sociale, les organismes font déjà connaître leurs interventions auprès des décideurs. L'inscription à un registre de lobbyistes dans ce contexte est absolument superflue et ne fera que surcharger les organismes et le Commissaire aux lobbyistes sans rendre plus transparentes les activités des entreprises privées qui cherchent à influencer les titulaires de charge publique.

En somme, il apparaît clairement inapproprié d'exiger une déclaration au registre des lobbyistes pour des activités qui sont essentielles à la mission et aux activités quotidiennes des organismes de défense collective des droits et d'action communautaire et qui, par une

dynamique de relais entre la population et les institutions gouvernementales, contribuent à développer une saine démocratie.

En regard de la politique gouvernementale⁶ qui fait consensus depuis 2001, 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'action communautaire en les assujettissant à la Loi sur la transparence en matière de lobbyisme.

Obliger l'inscription au registre des lobbyistes de toute communication orale ou écrite faite auprès d'un titulaire d'une charge publique freinera certainement l'implication et la mobilisation des citoyennes et des citoyens pour l'exercice de leurs droits. Le projet de loi a beau exclure les bénévoles (art. 14, par. 9^o), ceux-ci seront quand même appelés à s'inscrire s'ils participent ou accompagnent « un lobbyiste à une rencontre ou à un entretien au cours duquel une activité de lobbyisme est exercée (art. 13) ».

RECOMMANDATION 4

Exclure de la définition d'un lobbyiste d'organisme tous les organismes d'action communautaire et d'action communautaire autonome, sur la base des quatre critères de l'action communautaire spécifiée dans la Politique gouvernementale en matière d'action communautaire de 2001.

5. La divulgation par les titulaires d'une charge publique

Le Regroupement des organismes d'éducation populaire autonome de la Mauricie (ROÉPAM) reconnaît les bienfaits de la transparence et est d'accord avec le gouvernement sur le fait que les citoyens et citoyennes « ont le droit de connaître toutes les interventions qui ont pu influencer les décideurs publics dans leurs prises de décisions⁷ ». Le moyen est toutefois mal choisi pour toutes les raisons évoquées précédemment.

Il serait beaucoup plus simple d'obliger les titulaires de charge publique à divulguer eux-mêmes toutes les sollicitations dont ils font l'objet. Ils ont, eux aussi, une responsabilité de transparence envers les citoyennes et les citoyens. Cet exercice se fait déjà en partie par les ministres qui doivent, depuis le 15 janvier 2015, diffuser de manière proactive leurs activités publiques et, depuis le 1^{er} avril 2015, les renseignements relatifs aux rencontres avec des acteurs non gouvernementaux. Un site Internet a même été conçu à cet effet (<https://www.transparence.gouv.qc.ca/>). Il serait intéressant d'étendre cette façon de faire à

⁶ Voir l'annexe 2 pour les objectifs généraux de la Politique.

⁷ Jean-Marc Fournier, « Une mesure de transparence nécessaire et bénéfique », *La Presse+*, 23 juin 2015.

un nombre plus élevé de titulaires d'une charge publique et de les obliger à divulguer leur agenda. Le registre des lobbyistes pourrait ainsi être restreint aux véritables lobbyistes.

RECOMMANDATION 5

Prévoir un mécanisme obligeant les titulaires d'une charge publique à divulguer toutes les sollicitations dont ils sont l'objet.

6. Rappel de nos recommandations

RECOMMANDATION 1

Retirer le projet de loi no 56 *Loi sur la transparence en matière de lobbyisme*

RECOMMANDATION 2

Travailler en priorité à l'adoption d'une nouvelle loi sur les OSBL.

RECOMMANDATION 3

Donner les moyens au Commissaire au lobbyiste afin qu'il se concentre sur l'application de la Loi actuelle, en particulier sur l'inscription des lobbyistes d'entreprise.

RECOMMANDATION 4

Exclure de la définition d'un lobbyiste d'organisme tous les organismes d'action communautaire et d'action communautaire autonome, sur la base des quatre critères de l'action communautaire spécifiée dans la Politique gouvernementale en matière d'action communautaire de 2001.

RECOMMANDATION 5

Prévoir un mécanisme obligeant les titulaires d'une charge publique à divulguer toutes les sollicitations dont ils sont l'objet.