

MÉMOIRE

Déposé dans le cadre du projet de loi no 56
LOI SUR LA TRANSPARENCE EN MATIÈRE DE LOBBYISME

Présenté à
La Commission des institutions du Québec et au
Commissaire au lobbyisme du Québec

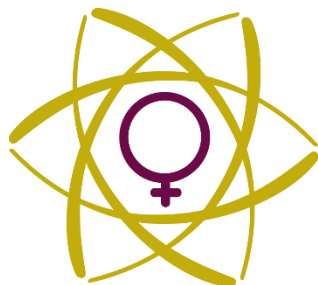


Table de concertation
des groupes de femmes
*de la Gaspésie et
des Îles-de-la-Madeleine*

24 février 2016

1. Présentation

La Table de concertation des groupes de femmes de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine (TCGFGÎM) est un réseau féministe d'échange, d'appui, d'information et d'action par lequel les groupes de femmes de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine s'outillent et se concertent pour intervenir dans toute situation qui met en jeu les intérêts et les droits des femmes, et ce, au plan local et régional d'abord, et aussi au plan national et international. La TCGFGÎM est un organisme en défense collective des droits qui voit le jour en 1997. En 2011, la TCGFGÎM obtiendra des lettres patentes supplémentaires et s'appellera désormais la Table de concertation des groupes de femmes de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine.

Le féminisme de la Table s'appuie sur des valeurs de solidarité, de justice, de paix, de liberté et d'égalité. Il défend et promeut les droits et intérêts des femmes afin d'améliorer leurs conditions de vie. Inclusif, innovant, proactif et créatif, le féminisme de la Table vise à conserver les acquis et à favoriser la prise de pouvoir des femmes sur leur vie. Il vise également la transformation sociale en vue d'une société égalitaire.

2. Pourquoi un mémoire ?

La TCGFGÎM considère qu'il est impératif de bien examiner les conséquences que pourrait avoir le nouveau projet de Loi 56 (PL56), s'il était adopté tel que présenté. Le PL56 fait beaucoup plus que mettre la Loi à jour, il la réécrit en entier, modifiant par le fait même son esprit et son objectif. Notons que le changement le plus important du PL56 est d'élargir son application à tous les organismes sans but lucratif (OSBL), alors que rien de concret ne justifie ce type de changement. Rappelons que la Loi a été créée dans la foulée du scandale des commandites afin d'encadrer les communications entre le secteur privé et le secteur public. Nous nous demandons pourquoi les OSBL devraient être intégrés à la Loi sur le lobbyisme : À quels scandales les OSBL ont-ils été mêlés?

Les 61 000 OSBL¹ n'ont pas à subir les correctifs qui répondent à des problèmes dont ils ne sont pas responsables :

- ✓ Scandales, corruption, collusion, pratiques douteuses... révélations de la Commission Charbonneau;
- ✓ Manque de transparence découlant des pratiques de concurrence et des lois du marché;
- ✓ Création d'OBNL de façade, conçus pour que leurs membres fassent des profits.

Les informations sur les actions des OSBL sont bien souvent déjà publicisées par les OSBL eux-mêmes, puisque la défense de causes sociales ou la diffusion d'opinions ou de préoccupations ne progressent que lorsqu'on informe la population.

« L'interprétation du commissaire s'explique par le fait que les représentations faites *en public* sont en soi dévoilées. Au contraire, celles qui ont lieu en dehors de ce cadre demeurent occultes. Le souci de transparence vise ce qui est caché, il n'est donc pas utile de divulguer ce qui se passe en public ou ce qui est notoire »².

¹ 61 014 « personnes morales sans but lucratif », Revenu Québec, Rapport de gestion 2012-2013, page 29.

² Rapport du Ministre de la Justice, Jacques P. Dupuis, 2007, p. 17.

Nous croyons donc que la Loi doit s'appliquer uniquement aux activités de lobbying qui ont une visée lucrative, plutôt qu'à toutes les communications d'influence, sans égard à leur objectif.

Bien sûr, il existe certains OSBL qui défendent les intérêts financiers de leurs membres, qui eux ne sont pas des OSBL, mais que le statut juridique d'OSBL soit mal utilisé ne peut être réglé par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying.

De plus, le PL56 prévoit des exceptions qui vont à l'encontre de l'objectif de transparence, par exemple, en excluant totalement de la Loi :

- ✓ Les directions des établissements du réseau de la santé et ceux des commissions scolaires et établissements d'enseignement (postsecondaires et au-delà), alors que des décisions importantes s'y prennent pour les fonds publics ;
- ✓ Des organismes de communautés autochtones des territoires touchés par le Plan nord.

3. Les conséquences du PL56 sur les organismes d'action communautaire autonome

La Table de concertation des groupes de femmes GÎM pense qu'il est essentiel d'exclure les organismes d'action communautaire autonome du champ d'application du projet de loi 56.

Nous appréhendons de graves conséquences si les organismes d'action communautaire autonome sont assujettis aux exigences de la Loi sur la transparence en matière de lobbying. Nous défendons tous les OSBL qui réunissent des personnes et des groupes qui ne visent pas l'obtention de profits, ni pour eux ni pour leurs membres; telle est notre définition des OSBL.

Une atteinte à la démocratie et à la participation citoyenne

Nous croyons que le projet de loi 56 aura pour effet de nuire à la démocratie et à la participation citoyenne, qui sont des dimensions fondamentales du travail de l'ensemble du mouvement d'action communautaire autonome.

En tant qu'organisme d'action communautaire autonome ayant pour mission la défense collective des droits, nous défendons les droits et les intérêts des femmes de notre région et de toutes les femmes, par extension. À ce titre, nous participons donc à la vie publique et politique et nous encourageons les femmes à le faire, nous participons aux débats sociaux et faisons entendre la voix des femmes, souvent exclues du débat public.

Concrètement, les organismes, notamment les organismes féministes, mettent beaucoup d'énergie à favoriser la participation et l'implication des femmes dans leurs organismes. Ils travaillent à développer leur pouvoir d'agir, à leur montrer qu'elles sont capables de participer à la vie publique; qu'en tant que citoyennes, elles ont leur mot à dire sur la conduite de la vie sociale et politique. Il s'agit là d'une tâche d'une grande ampleur, surtout lorsque celle-ci s'exerce auprès de personnes marginalisées et victimes d'exclusion sociale.

En assimilant à des lobbyistes les OSBL et les personnes qui y travaillent ou y contribuent bénévolement, la Loi laisserait croire :

- ✓ Que la même surveillance doit être exercée, qu'on intervienne pour une collectivité ou qu'on le fasse pour une compagnie ou une personne;

- ✓ Que les forces sont égales et que les conditions sont les mêmes, tant pour des lobbyistes défendant des intérêts privés que pour des OSBL, alors que ces derniers fonctionnent, le plus souvent, grâce au bénévolat et à la militance.

On comprend que le projet de Loi 56 ferait en sorte que la présence d'un OSBL dans le registre, ne serait-ce que pour une lettre par an adressée à son député, catégoriserait cet OSBL comme un lobbyiste et pourrait amener l'Agence de revenu du Canada à lui retirer son numéro de charité, ce qui, par la suite, pourrait amener la population à cesser ses dons. La loi ferait en sorte qu'une personne agissant seule aurait plus de facilité à influencer un titulaire de charge publique (TCP) qu'une personne agissant pour un groupe ou dans un groupe. Cela :

- ✓ Signifierait que les actions collectives seraient défavorisées ;
- ✓ Découragerait l'exercice du droit d'association, puisque la liberté d'expression y serait réduite ;
- ✓ Diminueraient les capacités d'agir des groupes en les coupant de leur base citoyenne, ce qui mènerait rapidement à leur fermeture : pas de membres, pas d'association.

Par le biais du projet de loi 56, on viendra détruire une partie du travail qui a été fait auprès des femmes en mettant un frein à leur participation. Déjà qu'il n'était pas facile pour elles de s'exprimer, le fait d'assortir leur participation à des obligations, à de possibles amendes et à les définir comme des lobbyistes, vient nuire au processus. Tellement d'embûches existent déjà pour les personnes vulnérables, en ajouter d'autres est tout simplement inacceptable, voire antidémocratique.

Les organismes d'action communautaire autonome cherchent à briser l'isolement des personnes en marge de la société et à favoriser leur inclusion sociale. Ainsi, beaucoup d'organismes, lorsqu'ils rencontrent des titulaires de charges publiques, cherchent à être accompagnés de ces personnes. Par exemple, lorsque nous rencontrons nos députés régionaux, nous cherchons à inclure des femmes en situation de pauvreté ou des femmes autochtones. Celles-ci ont peu l'occasion de s'exprimer et encore moins d'être entendues. Cela fait partie de notre culture et du fonctionnement de beaucoup d'organismes d'action communautaire autonome. Mais ces femmes sont loin d'être des lobbyistes professionnels. Elles sont, bien souvent, des personnes vulnérables, peu scolarisées et marginalisées, pour qui rencontrer un député est déjà en soi un défi colossal. Déjà qu'il n'était pas facile de s'exprimer sur des enjeux sociaux déjà complexes, le fait d'assortir leur participation à des obligations administratives amène un obstacle pratiquement insurmontable pour ces personnes.

La conséquence prévue est toute simple :

- ✓ Les exigences administratives et les amendes en cas de non-respect de la loi contribueront à exclure davantage les personnes marginalisées et défavorisées à la participation citoyenne qui s'exerce par le biais de nos organismes.

L'exclusion de ces personnes constitue, de notre point de vue, une grave entrave aux principes démocratiques auxquels aspire notre société ainsi qu'un déni majeur de la responsabilité étatique de mettre en place des mesures favorisant la participation de l'ensemble des citoyens et citoyennes. L'approche communautaire représente l'un des moyens que nous nous sommes donnés comme société pour inclure ces personnes.

Une atteinte au travail des organismes d'action communautaire autonome

Par le biais du projet de loi 56, les activités de transformation sociale et de défense collective des droits reconnues et constitutives de l'existence même des organismes d'action communautaire autonome seront assimilées à des activités de lobbyisme si elles cherchent à interpeller le pouvoir politique. Ainsi, le fait d'interpeller les autorités afin de les sensibiliser à des problèmes sociaux en vue de leur apporter des correctifs, serait dorénavant considéré comme du lobbyisme. Cela nous apparaît comme une attaque à notre rôle politique de transformation sociale.

Par leur travail, les organismes d'action communautaire autonome (ACA) et particulièrement les organismes en défense collective des droits ont été révélateurs et dénonciateurs de diverses problématiques sociales et corollairement, ont contribué à la mise en place de programmes sociaux et à l'amélioration de la législation dans plusieurs domaines. Cette contribution au développement social du Québec est d'ailleurs reconnue par la **Politique de reconnaissance de l'action communautaire autonome** par le biais de laquelle le gouvernement poursuit l'objectif de « 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 »³.

Ainsi, le rôle politique des organismes d'ACA et des organismes en défense collective des droits est reconnu. Ils doivent avoir pour objectif la transformation sociale dans une perspective d'égalité et de justice sociale et celle-ci passe la plupart du temps par le biais du pouvoir politique. Pour les organismes en défense collective des droits dont le gouvernement « [...] reconnaît l'apport particulier et essentiel [...] à la vitalité du débat démocratique entourant les problématiques liées à l'exercice des droits fondamentaux et plus spécialement des droits sociaux »⁴, la représentation politique est une condition nécessaire à leur financement étatique. En effet, comme mentionné précédemment, pour être financé par le gouvernement du Québec en tant qu'organisme en défense collective des droits, un organisme doit réaliser ces quatre actions : mobilisation sociale, représentation politique, éducation populaire autonome et analyse politique non partisane. Concrètement, si un organisme en défense collective des droits veut obtenir ou préserver son financement étatique, il doit organiser des manifestations, critiquer des projets de loi, informer la population des atteintes aux droits et chercher à influencer les titulaires de charges publiques. Il s'agit là du rôle de ces organismes, un rôle reconnu, légitimé et encouragé par le gouvernement du Québec via la *Politique de reconnaissance de l'action communautaire*.

Il est donc clair que le projet de Loi 56 va à l'encontre de la *Politique de l'action communautaire*. Alors qu'en 2001, le gouvernement du Québec reconnaissait via sa *Politique de reconnaissance de l'action communautaire autonome* que la représentation politique faisait partie intégrante de l'action des organismes en défense collective des droits, le PL56 vient dire qu'en fait, une partie du travail des organismes est du lobbyisme : une incohérence flagrante.

L'un des problèmes majeurs avec le projet de loi 56 est qu'on ne fait pas la différence entre promouvoir et défendre des intérêts privés et lucratifs, souvent en vue d'obtention de privilèges, et

³ Gouvernement du Québec - Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, Politique gouvernementale L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec, septembre 2001, p.16.

⁴ Ibid, p. 28.

défendre des droits collectifs qui bénéficient à l'ensemble de la société. Pour les organismes d'action communautaire autonome, il y a une différence fondamentale entre une compagnie privée qui tente d'influencer le gouvernement dans le but d'assouplir, par exemple, une loi qui risque de restreindre ses profits, et un organisme communautaire qui tente d'influencer le gouvernement afin qu'une loi tienne compte de la protection et des droits des personnes marginalisées et en situation de pauvreté. Cette distinction doit impérativement être faite. La défense de droits et la transformation sociale ne sont fondamentalement pas du lobbying.

De plus, nous croyons que les obligations auxquelles seraient contraints les organismes d'action communautaire autonome ne sont pas réalistes au regard de leurs ressources extrêmement limitées. Beaucoup d'organismes – surtout en défense collective des droits, un secteur souffrant de sous-financement chronique – disposent d'un budget tellement limité qu'ils doivent se contenter d'une seule ressource humaine. À elle seule, cette personne doit assumer l'entièreté des tâches d'un organisme, allant dans le sens de sa mission (activités d'éducation populaire, mobilisation sociale, analyse des politiques publiques, représentations auprès des décideurs), mais aussi de toutes les autres tâches liées à la gestion d'un organisme : les communications, la vie associative, l'encadrement des bénévoles, l'administration, la gestion financière, la recherche de financement, etc.

Ainsi, pour beaucoup d'organismes, les exigences administratives supplémentaires auront pour effet d'alourdir considérablement la charge de travail et risque fortement de les dissuader d'exercer leurs activités de représentation politique, ce qui n'est pas sans conséquence étant donné leur contribution au bien-être collectif et contreviennent carrément aux exigences auxquels sont tenus les organismes en défense collective des droits quant à leur financement à la mission. L'entreprise privée, quant à elle, dispose de plus de ressources. Pour une entreprise comptant une centaine d'employés, cette tâche supplémentaire fait partie intégrante des activités de l'entreprise.

La plupart des ressources humaines du milieu communautaire sont spécialisées dans les domaines sociaux : travail social, éducation, sociologie, etc. Plusieurs sont également spécialisées dans le domaine du droit dans une perspective de défense des droits fondamentaux et collectifs. Tous et toutes ont un regard social sur les champs d'intervention de leur organisme en fonction de la mission principale de celui-ci (droits des travailleurs-euses, droit au logement, droit à la consommation, droit à un revenu décent, etc.). Ainsi, chacune des interventions auprès des titulaires des charges publiques vise à amener des protections supplémentaires pour les personnes marginalisées et les personnes défavorisées que nous soutenons.

Du côté de l'entreprise privée, il n'est pas rare que ceux-ci fassent appel à des lobbyistes professionnels connaissant parfaitement les rouages administratifs et politiques de l'appareil gouvernemental pouvant ainsi exercer une influence plus efficacement afin de défendre les intérêts lucratifs d'une entreprise privée.

En ce qui concerne les amendes en cas de non-respect de la Loi, elles sont tout simplement démesurées par rapport aux capacités financières des organismes d'action communautaire autonome. En moyenne, les organismes en défense collective des droits ne reçoivent annuellement que 54 000\$ en financement gouvernemental. Une amende de 75 000\$ représente une somme supérieure au budget annuel de beaucoup d'organismes et peut carrément signifier la fermeture d'un organisme. Notons que l'ampleur de ces amendes risque de constituer une source d'anxiété pour les travailleurs et travailleuses, les bénévoles et surtout les membres des conseils d'administration qui y

penseront peut-être à deux fois avant d'autoriser une activité de représentation politique ou pire, à siéger sur le conseil d'administration d'un organisme.

Conséquence :

Pour toutes ces raisons, nous sommes convaincues que le PL56 réduira et même, dans plusieurs cas, éliminera les interventions politiques des organismes communautaires auprès des titulaires de charges publiques, ce qui contrevient à notre mission de transformation sociale reconnue par la *Politique de reconnaissance de l'action communautaire* et financée par nos programmes de subvention. Avec ce projet de loi, le gouvernement mettrait indirectement un terme, ni plus ni moins, à notre mission de transformation sociale, qui représente pourtant le cœur de notre identité et de notre existence.

4. Analyse et Recommandations

Notre analyse des conséquences du projet de loi 56 sur notre groupe, ainsi que sur tous les OSBL, nous amène à identifier les problèmes suivants :

1. L'assujettissement des OSBL à la Loi limiterait l'exercice du droit d'association et à la démocratie tout comme l'exercice de la citoyenneté.
2. L'assujettissement des OSBL à la Loi compromettrait la survie d'organismes, nuirait à leur liberté d'expression et limiterait la participation de la population à ces derniers.
3. L'orientation proposée par le projet de loi dénaturerait la raison d'être des OSBL et celle du Registre des lobbyistes.
4. Le projet de loi réduirait la transparence et les exigences envers les activités de lobbyisme effectuées en fonction de buts lucratifs.
5. La grande concentration de pouvoirs entre les mains du Commissaire et le manque d'imputabilité de celui-ci deviendraient un obstacle à la transparence politique envers les citoyens.

Voici les recommandations que la Table de concertation des groupes de femmes GÎM formule quant au projet de loi 56 :

1. Que le projet de loi 56 soit rejeté, en raison du trop grand nombre de problèmes qu'il engendrerait.
2. Que le projet de loi qui le remplacerait fasse en sorte d'appliquer la Loi uniquement aux activités de lobbyisme ayant une **visée lucrative**, et que dans ce cadre il permette :
 - ✓ D'accroître la surveillance des lobbyistes à la recherche d'avantages financiers et d'augmenter les amendes, ainsi que les sanctions en cas de manquements;
 - ✓ D'accroître la transparence des informations relatives aux activités de lobbyisme ayant une visée lucrative;
 - ✓ D'appliquer la Loi à tous les titulaires de charges publiques des instances municipales, paramunicipales et du gouvernement du Québec, qu'ils soient élus, nommés ou employés;
 - ✓ De fournir au Commissaire au lobbyisme les moyens nécessaires pour voir à l'application de la Loi, sans réduire l'imputabilité ministérielle et la responsabilité de l'Assemblée nationale.

5. Conclusion

Nous croyons que l'assujettissement de tous les OSBL à la Loi sur le lobbying servirait les intérêts des lobbyistes du secteur privé plutôt qu'à protéger les biens publics. L'objectif de transparence de la Loi vise à permettre à la population de surveiller la gestion des fonds publics, de voir si des intérêts privés tirent profit de décisions étatiques. Or, dans la proposition du PL56, l'augmentation de la production de documents liés à l'enregistrement au Registre et la gestion de cette documentation par l'administration publique aura comme effet de noyer les activités des organisations à but lucratif dans une mer de gestion informationnelle et de contribuer par le fait même à rendre plus opaque les activités d'influence du privé. Effectivement, si tous les organismes à but non lucratif doivent s'inscrire et dévoiler leurs activités au registre des lobbyistes, ils inonderont ce dernier et en conséquence, en dilueront l'information qui mérite réellement d'être connue du public.

Rappelons encore que les organismes d'ACA et surtout ceux en défense collective des droits cherchent à améliorer les conditions de vie des personnes vulnérables et à défendre des droits fondamentaux contribuant au bien collectif et donc, à l'ensemble de la société. En quoi cette pratique devrait-elle être davantage encadrée par une loi ? Pourquoi faudrait-il protéger le public de ces groupes qui travaillent justement dans l'intérêt public ? L'action des organismes d'action communautaire autonome va dans le sens du bien commun, elle est mue par des valeurs de solidarité, d'entraide, d'inclusion et de justice sociale. En quoi serait-ce potentiellement dommageable pour la population et le bien public ?

Notons aussi que ce projet de loi cherche également à exclure du champ d'application certaines institutions publiques. N'est-ce pas d'intérêt public de savoir si des compagnies cherchent à obtenir des avantages et/ou privilèges auprès d'établissements scolaires ou de santé ? Il nous semble que cette disposition est une porte grande ouverte à la privatisation en santé et en éducation.

Il nous semble donc que la pertinence de ce changement législatif nous concernant n'a pas été établie. Dans un contexte de coupes budgétaires et d'austérité qui prévaut actuellement au Québec, en évitant le faux problème de l'assujettissement des organismes d'action communautaire autonome à la Loi sur le lobbying, il nous semble que le législateur a une belle occasion de ne pas s'embourber dans des exigences et des dépenses superflues.

Nous demandons donc à ce que le commissaire prenne en compte notre recommandation visant l'exclusion des organismes d'action communautaire autonome du projet de loi 56 et que la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying s'adresse uniquement aux activités de lobbying ayant une visée lucrative. Ce projet de loi, vivement contesté et légitimement contestable, devrait être modifié en ce sens.