



RÉSEAU DE
L'ACTION BÉNÉVOLE
DU QUÉBEC

ÉTUDE SUR
L'ASSUJETTISSEMENT DE
TOUS LES OBNL AUX
REGLES D'ENCADREMENT
DU LOBBYISME TEL QUE
PREVU AU PROJET DE LOI
56, LOI SUR LA
TRANSPARENCE EN
MATIERE DE LOBBYISME

Juin
2016

Résumé et analyse du Réseau de
l'action bénévole du Québec

Introduction

Après avoir entendu 58 organismes, reçu 65 mémoires et 47 lettres d'appuis aux positions défendues par les organismes communautaires dans le cadre de la consultation sur le projet de loi 56 sur la transparence en matière de lobbyisme, Me François Casgrain, commissaire au lobbyisme a rendu son rapport public le 9 juin 2016.

D'emblée, il reconnaît que l'approche suggérée dans le projet de loi 56 à l'effet d'y englober tous les organismes à but non lucratif (OBNL) «*est difficilement applicable*». C'est un bon point.

Les OSBL sont des lobbyistes...

Toutefois, il souligne également que «*force est d'admettre que les actions que les groupes rencontrés nous disent faire sont des activités de lobbyisme ou des communications visant à influencer les décisions des titulaires de charges publiques comme ils préfèrent le mentionner. Du coup, il faut en conclure que la personne qui les réalise correspond à la définition de lobbyiste, soit une personne exerçant des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire de charge publique*».

Le commissaire insiste pour rappeler que le lobbyisme est une «*activité légitime (...) tout à fait légale, même fondamentalement souhaitable dans un système politique qui se veut démocratique*». Elle permet de «*rendre disponible la meilleure information possible aux décideurs publics pour favoriser une prise de décision éclairée qui, tout en considérant les intérêts particuliers représentés, doit privilégier l'intérêt public*».

Du même souffle, il ajoute «*que ce soit du lobbyisme, de la communication d'influence, de la représentation d'intérêts, de défenses de droits, de défense d'intérêts ou de relations avec les institutions gouvernementales, la réalité demeure*».

Le projet de loi 56 est difficilement applicable à tous les OBNL.

(...) force est d'admettre que les actions que les groupes rencontrés nous disent faire sont des activités de lobbyisme ou des communications visant à influencer les décisions des titulaires de charges publiques.

Les arguments des OSBL sous la loupe du commissaire

L'analyse des mémoires et des lettres ainsi que du contenu des consultations réalisées auprès des organismes a permis au commissaire de classer les arguments évoqués par ceux-ci en neuf catégories. Pour chacun d'eux, des éléments d'analyse et de réponses y sont apportés.

1) La lourdeur administrative liée à l'inscription au registre des lobbyistes

Reconnaissant que malgré diverses interventions visant la simplification, le processus d'inscription au registre est associé à une lourdeur administrative. Même les améliorations envisagées ne pourront être suffisantes pour permettre aux organismes dits de « première ligne » et disposant d'une équipe permanente réduite ou encore composée exclusivement de bénévoles de se conformer aux exigences des règles d'inscription au registre.

À cet égard, le commissaire suggère de « *prendre en compte les impacts administratifs exprimés par les OBNL et la capacité de ceux-ci d'y faire face* ». L'objectif sous-tendu ici est l'équilibre entre la transparence en matière de communications d'influence et les exigences administratives qui peuvent devenir indues et affecter la réalisation de la mission des organismes. Ce message a donc été bien reçu et compris.

L'objectif sous-tendu ici est l'équilibre entre la transparence en matière de communications d'influence et les exigences administratives qui peuvent devenir indues et affecter la réalisation de la mission des organismes

2) La distinction entre une entreprise à but lucratif et un OBNL et le lobbyisme

Pour le commissaire, « *le lobbyisme n'est pas un concept exclusif aux entreprises à but lucratif* » qui recherchent un bénéfice personnel par opposition aux OBNL qui œuvrent à l'enrichissement collectif.

Le fonctionnement des OBNL est assuré par un très grand nombre de bénévoles. À cet égard, le commissaire reconnaît que bien que l'action des bénévoles soit déjà exclue du champ d'application du projet de loi 56, il en est autrement des dirigeants et des administrateurs qui sont, eux aussi, des bénévoles. Le questionnement que nous avons soulevé à cet égard a donc lui aussi été compris puisqu'il suggère que *les administrateurs et les dirigeants soient exclus de l'application du projet de loi 56*.

Le commissaire suggère que les administrateurs et les dirigeants bénévoles soient exclus de l'application du projet de loi 56.

3) La baisse de la participation citoyenne

Les craintes que nous avons soulevées quant à une baisse significative de l'engagement et de la participation des citoyens au sein des organismes ont été perçues comme un argument accessoire.

«*Toute action bénévole devrait être exclue*» du projet de loi.

Toutefois, le commissaire reconnaît que le texte du projet de loi 56 prête à interprétation quant à l'impact sur l'engagement bénévole de la population auprès de différents organismes. À cet égard, il recommande que «*toute action bénévole devrait être exclue*» du projet de loi.

4) La transparence

Elle est une caractéristique de l'administration publique visant un double objectif :

- a) rendre disponible la meilleure information au titulaire de charge public afin qu'il rende la meilleure décision;
- b) permettre aux citoyens d'accéder à l'information sur les enjeux et débats en cours afin de les alimenter avant qu'une décision soit prise.

Les nouvelles technologies permettraient au registre d'être opérationnel...

Pour ce faire, le Québec a développé le registre des lobbyistes comme outil permettant de centraliser toutes les informations pertinentes sur les dossiers en cours. Évidemment, le registre des lobbyistes ne peut répondre à lui seul aux nombreux besoins en matière de «*transparence des communications d'influence*».

Pour répondre aux inquiétudes soulevées par les OBNL qui indiquaient que l'arrivée potentielle de 61 000 nouvelles inscriptions allait rendre le registre inopérant, le commissaire indique qu'un futur registre basé sur les plus récentes technologies allait rendre improbable la concrétisation de cette crainte. Nous croyons que cette réponse relève quelque peu de la pensée magique en cherchant à simplifier une situation complexe.

5) Contrôle gouvernemental et perte d'autonomie

Tout comme les OBNL, le commissaire est en accord avec l'idée de simplifier la loi sur la transparence en matière de lobbyisme. Par contre, il n'endosse pas l'idée que le projet de loi 56 vise à contrôler, encadrer ou de freiner les communications des OBNL ni à limiter l'accès de leurs représentants aux institutions parlementaires. La loi constituerait le moyen par excellence pour y accéder!

Ainsi, «des mesures d'encadrement vont dans le sens de l'intérêt public».

(...) les communications initiées par les organismes [auprès d'un titulaire de charge publique] constituent du lobbyisme

6) Le projet de loi 56 à l'encontre de l'esprit de la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire

La politique de reconnaissance établit des balises relativement aux communications à réaliser par le gouvernement auprès des OBNL sous forme de consultation ou de demande de transmission d'informations. Ces actions n'entrent pas dans la définition du lobbyisme.

Le commissaire précise toutefois que les communications initiées par les organismes constituent du lobbyisme au sens de la définition convenue et ne doivent pas être confondues avec les modalités de redditions de comptes établies entre le gouvernement et les organismes.

(...) un nombre important d'activités de lobbyisme telles que définies au projet de loi 56 «n'entrent pas dans la définition d'activité politique proposée par Revenu Canada».

7) Les organismes de bienfaisance

Le commissaire repousse d'un revers de la main l'argument concernant la possibilité que les organismes de bienfaisance perdent ce statut auprès de Revenu Canada en raison de la restriction pour ceux-ci de participer à des activités politiques. L'inscription au registre pouvant augmenter de manière significative leur pourcentage d'activité politique.

Pour le commissaire, un nombre important d'activités de lobbyisme telles que définies au projet de loi 56 «n'entrent pas dans la définition d'activité politique proposée par Revenu Canada».

«(...) des mesures d'encadrement vont dans le sens de l'intérêt public».

8) L'exclusion des réseaux de la santé et de l'éducation

Le commissaire constate que plus de 300 ministères, organismes et entreprises du gouvernement et plus de 1200 municipalités sont actuellement visés par la Loi sur la transparence en matière de lobbying.

Il a également retenu le questionnement soulevé par des OBNL lors des consultations, dont le RABQ, l'incohérence à vouloir assujettir les OBNL et à exclure les dirigeants et employés des réseaux de la santé et de l'éducation. Soulignons que ces deux réseaux accaparent, à eux seuls, 60% des dépenses budgétaires au Québec (Budget 2016).

À cet égard, le commissaire souligne que «*ce qui vaut pour les autres entités gouvernementales sur le plan de la transparence et de la saine pratique des activités de lobbying devrait aussi valoir pour les organismes et les établissements des réseaux de la santé et de l'éducation*».

(...) la saine pratique des activités de lobbying devrait aussi valoir pour les organismes et les établissements des réseaux de la santé et de l'éducation.

9. Répondre à un problème qui n'existe pas

Le commissaire indique que plusieurs OBNL ont affirmé que le projet de loi 56 tentait de répondre à un problème qui n'existe pas en matière de transparence dans les communications publiques réalisées par OBNL.

Le commissaire insiste toutefois pour dire que le fait d'établir des règles encadrant le lobbying a pour seul effet d'équilibrer les forces en présence concernant les décisions publiques, l'accès aux décideurs tout en encourageant la participation citoyenne et la vitalité démocratique.

Il se questionne toutefois s'il est vraiment nécessaire d'assujettir tous les OBNL à la loi. Voilà, certes, une excellente question!

Le commissaire s'interroge s'il est vraiment nécessaire d'assujettir tous les OBNL à la loi? Voilà, certes, une excellente question!

Les recommandations du commissaire

Avant même de formuler ses cinq pistes de solution, le commissaire précise «*qu'il n'est pas approprié d'assujettir tous les OBNL à la loi en matière de lobbying*». Notre travail collectif de sensibilisation nous aura ainsi permis d'atteindre ce haut fonctionnaire et l'amener à explorer d'autres avenues que celles initialement privilégiées.

Piste de solution 1 : Assujettir tous les OBNL avec des allègements significatifs

Les modalités d'inscription sont réduites à une seule inscription par organisme pour chaque mandat et non pour chaque personne faisant une communication d'influence pour l'organisme.

Le commissaire évalue qu'il y a un risque évident que les OBNL, les titulaires de charges publiques de même que les institutions adhèrent peu à cette recommandation.

Piste de solution 2 : Exclure les organismes de base qui rendent des services directs à la population

Cette piste de solution suggère que les organismes communautaires agissant dans les domaines de la santé, de la lutte à la pauvreté, l'hébergement, l'aide alimentaire, l'autonomie et le bien-être des personnes, la famille, le sport, le loisir et la culture soient exclus de l'application de la loi. Tous les autres, y compris les regroupements, devraient y être assujettis.

Le commissaire évalue qu'avec une telle solution, il y aurait atténuation de la résistance des OBNL mais que l'adhésion ne serait pas acquise par bon nombre d'entre eux.

Piste de solution 3 : Assujettir les entreprises d'économie sociale et les regroupements

Parce qu'elles produisent des biens et services, les entreprises d'économie sociale seraient assujetties. Les regroupements exercent un rôle de représentation de leurs membres et devraient l'être également.

Le commissaire considère que cette recommandation, bien qu'accueillie avec certaines réserves, pourrait être retenue par le milieu des OBNL. Il indique que la transparence serait «à géométrie variable» puisque des informations pertinentes ne seraient pas inscrites au registre des lobbyistes.

Piste de solution 4 : Assujettir uniquement les entreprises d'économie sociale

Cette piste prend en considération l'argumentaire développé par plusieurs OBNL, dont le RABQ, qui établit une différence entre les représentations qui se réalisent pour des intérêts dans une optique économique ou pécuniaire et ceux visant l'action collective.

Le commissaire y entrevoit des difficultés pour les titulaires de charges publiques qui souhaiteront savoir s'ils sont en présence d'OBNL visés ou non par la loi. Il indique encore que des informations utiles seraient absentes du registre des lobbyistes.

Piste de solution 5 : Statu quo

Le maintien de la situation actuelle, LA revendication du mouvement communautaire!

Le commissaire considère que la société «y perdrait beaucoup» en matière de règles de transparence et de pratiques saines d'activités de lobbyisme puisque de nombreuses informations relatives à ces activités échapperaient au registre.

Étapes à venir

Les travaux à l'Assemblée nationale du Québec ont été ajournés le 10 juin 2016 et reprendront le 20 septembre prochain. Quant aux commissions parlementaires, leurs travaux reprendront à la fin du mois d'août 2016.

L'étude qu'a déposée le commissaire au lobbyisme le 9 juin dernier ne sera donc pas étudiée par les parlementaires avant la prochaine session. Et puisque le commissaire au lobbyisme recommande divers changements au projet de loi, plusieurs mois peuvent s'écouler avant qu'un autre projet de loi ne soit déposé par le gouvernement.

Le RABQ participera aux travaux du *Groupe des organisations opposées à l'assujettissement de tous les OSBL à la loi sur le lobbyisme* le 24 août prochain afin d'enrichir sa réflexion et son analyse. Nous vous tiendrons informés de la suite des événements.

[Pour lire l'étude du commissaire au lobbyisme](#)