

Commissaire au Lobbyisme du Québec :
Consultation des OBNL relativement à
leur assujettissement aux règles
d'encadrement du lobbyisme — projet
de loi 56

Quebec Community Groups Network
25 février 2016

Introduction

Le Quebec Community Groups Network (QCGN) est un organisme à but non lucratif constitué en société en vertu d'une loi fédérale. Il rassemble 48 organismes du secteur communautaire partout au Québec, qui servent la communauté d'expression anglaise du Québec. Le QCGN est un centre d'expertise fondée sur des données probantes, dont l'action collective est axée sur des enjeux stratégiques ayant une incidence sur le développement et la vitalité du Québec d'expression anglaise.

Un certain nombre de membres du QCGN ont exprimé leur inquiétude sur les incidences du projet de loi no 56 — la *Loi sur la transparence en matière de lobbyisme* — sur leurs activités. Malheureusement, la voix du secteur à but non lucratif au service de notre communauté a été largement absente des consultations publiques antérieures et en cours sur la question, ce qui entraîne beaucoup de malentendus à propos de cette législation au sein des organismes d'expression anglaise.

En raison de la nature de son travail, le QCGN est assujéti à la Loi sur le lobbying (Canada), et ses cadres supérieurs qui sont chargés de relations avec le gouvernement sont enregistrés comme « lobbyistes salariés ». Nous avons donc l'expérience des règles fédérales concernant le lobbying et leurs exigences en matière de production de rapports. Toutefois, nos membres n'ont pas cette expérience, puisque l'objet de leur travail consiste en la prestation de services aux Québécois d'expression anglaise, et les activités de lobbyisme qu'ils peuvent entreprendre auprès du gouvernement du Canada, n'atteignent pas le niveau requis par la loi fédérale pour qu'ils s'enregistrent comme lobbyistes. Ce manque d'expérience à titre de lobbyistes enregistrés a exacerbé la confusion et l'appréhension au sein de nos membres à l'égard du projet de loi n° 56 et ses effets sur les organismes à but non lucratif.

Sommaire

Le QCGN appuie le droit du public de savoir qui fait du lobbyisme auprès de ses institutions. Les groupes organisés qui tentent d'influencer le gouvernement doivent le faire au vu et au su de tous. Pour atteindre ces principes, un régime de déclaration relative à l'activité de lobbyisme doit être cohérent ; il ne peut pas excuser un ensemble d'organisations en fonction de la nature de leur contribution à la société. En outre, il est fréquent, et cela n'est pas préjudiciable à l'intérêt général, de trouver des liens entre organismes à but lucratif et organismes à but non lucratif. La loi doit reconnaître cela, et être appliquée équitablement pour éviter des lacunes juridiques qui vont à l'encontre du but du régime concernant le lobbyisme.

Caractéristiques des régimes efficaces concernant la déclaration de l'activité de lobbyisme

Le but du Projet de loi no 56, « est d'assurer la transparence des activités de lobbyisme et le sain exercice de ces activités » et « [d'identifier] plus clairement les responsabilités et les obligations des différents acteurs que sont le commissaire au lobbyisme, les lobbyistes et les titulaires d'une charge publique ». Le principal outil que le Québec a choisi pour atteindre ces objectifs est l'établissement d'un registre public des activités de lobbyisme.

Le régime de lobbyisme doit amener les lobbyistes et les titulaires d'une charge publique à respecter les règles de manière volontaire pour atteindre les objectifs de la législation. Pour encourager la conformité volontaire, les changements progressifs à apporter à la loi actuelle doivent la rendre :

1. *Simple et claire.* Le projet de loi n° 56 établit correctement une distinction entre les lobbyistes professionnels et les personnes qui travaillent pour des organismes (à but lucratif et non lucratif) qui se livrent à des activités de lobbyisme. Le régime de lobbyisme du Québec doit être accessible et facile à comprendre pour le commun des mortels ; il ne doit pas être obscur.
2. *Uniforme.* Le gouvernement et ses fonctionnaires et agents ainsi que les entités à but lucratif et non lucratif doivent être responsables devant la loi. Le partenaire public exerce un pouvoir incroyable pour le compte de la société, et possède d'importantes ressources. Sans un régime d'enregistrement et de déclaration des activités de lobbyisme uniforme et efficace, il est difficile de demander au gouvernement de rendre des comptes en ce qui concerne la répartition équitable des ressources et d'assurer que tous les citoyens se prononcent équitablement dans l'élaboration des politiques publiques.
3. *Pratique.* La loi doit porter une atteinte minimale au fonctionnement efficace du gouvernement, des entreprises et des organismes à but non lucratif.

Le projet de loi n° 56

Le QCGN trouve le projet de loi n° 56 (et l'actuelle *Loi sur la transparence en matière de lobbyisme*) inutilement compliqués. Le projet de loi n° 56 part de l'hypothèse selon laquelle tous les « titulaires de charge publique » sont capables d'influencer une décision. En conséquence, la définition de « titulaires de charge publique » est trop vaste. Le projet de loi se réfère à 20 lois différentes dans sa tentative de définir « titulaires de charge publique », et présente une pléthore d'exemptions : il s'agit d'un labyrinthe pour la personne moyenne. L'ambiguïté continue dans la tentative de définir ce qui constitue ou ne constitue pas une activité de lobbyisme.

Le projet de loi ne parvient pas à établir une distinction entre les bénévoles et le personnel professionnel d'organismes à but non lucratif et considère ainsi les activités de lobbyisme des deux comme étant analogues.

Les effets de définitions et d'exemptions énigmatiques contenues dans le projet de loi n° 56 sont prévisibles :

- Le projet de loi peut décourager la création de nouveaux organismes à but non lucratif. Les regroupements non constitués en personne morale ne sont assujettis ni à la loi proposée, ni à ses sanctions. Cette situation pourrait, à long terme, avoir un effet sur le renouvellement, la durabilité et la responsabilité des capacités d'une société civile saine au Québec ;
- Exposés aux dispositions du régime de lobbyisme et ses sanctions, les bénévoles pourraient être découragés de participer aux affaires des organismes à but non lucratif ;
- Le projet de loi aura une incidence négative sur la libre-circulation d'idées entre le gouvernement et la société civile. Pour être clair, dans sa forme et sa complexité actuelles, le projet de loi 56 décourage la communication entre les regroupements à but non lucratif et le gouvernement ; et,
- Le projet de loi va créer instantanément un besoin pour les organismes à but non lucratif de dévier des ressources actuellement réservées à la prestation de services aux Québécois pour les affecter à la compréhension et la gestion des exigences de déclaration des activités de lobbyisme. Bien que ce soit un sous-produit inévitable du fait de soumettre ces organismes à un régime de lobbyisme, la complexité du projet de loi n° 56 rend ce coût disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi.

Pour atteindre les objectifs du projet de loi, les recommandations suivantes sont proposées :

- Désigner des niveaux et des types spécifiques de titulaires de charges publiques qui sont capables d'influencer des décisions du gouvernement et quelles communications entretenues avec ces titulaires de charges publiques doivent donc être rapportées. Par exemple, tous les représentants élus et leur personnel politique et les fonctionnaires occupant des postes au-dessus d'un certain niveau de gestion. Faire appliquer la Loi à toute personne figurant sur la liste de paie de la fonction publique est extrêmement inutile ;
- Établir la différence entre le personnel professionnel et les bénévoles dans les organismes à but non lucratif, et ne pas exposer les bénévoles à toute la rigueur de la loi ;
- Simplifier la définition du lobbyisme qui pourra être considéré comme « toute communication, se déroulant en privé (c.-à-d. qui n'est pas portée à la connaissance du public) qui cherche à influencer l'élaboration ou l'application d'une politique, d'une loi, d'un règlement, ou d'un programme en faveur d'une organisation donnée ». Une telle définition permettrait non seulement de clarifier ce qu'est le lobbyisme, mais aussi d'encourager que les discussions qui relèvent du lobbyisme se déroulent au vu et au su du public, ce qui renforcerait l'objectif du projet de loi ;
- S'assurer que la mission du Commissaire au lobbyisme du Québec consiste à aider les organismes à but non lucratif à se conformer au régime du lobbyisme, et à fournir l'éducation, la formation et le soutien continu nécessaires à ce secteur. Être particulièrement attentif aux besoins de soutien des organismes à but non lucratif au

service des communautés minoritaires du Québec, dont la plupart ne sont pas identifiés ou alliés à des groupes de coordination à but non lucratif. Il existe des barrières culturelles et linguistiques qui peuvent être surmontées pour que tous les organismes à but non lucratif respectent volontairement le régime du lobbyisme ; et,

- Repenser le rôle du Commissaire au lobbyisme du Québec comme juge et partie dans l'application de la Loi, d'autant plus qu'il n'y a qu'un seul niveau de révision judiciaire. Revoir les sanctions découlant de la non-conformité. Est-il raisonnable d'exposer un petit organisme à but non lucratif à une amende de 25 000 \$ pour avoir omis de signaler adéquatement une communication ?

Questions et observations spécifiques

Voici les questions et les observations spécifiques du QCGN en rapport avec le projet de loi no 56 :

- Le QCGN — et un certain nombre de ses membres — est défini à l'art. 3.6.2 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* comme un organisme fédéral, « une personne morale ou un organisme qui, sans être un organisme du gouvernement fédéral reçoit plus de la moitié de son financement de fonds publics fédéraux, c'est-à-dire du Trésor fédéral, d'un organisme gouvernemental fédéral ou d'un autre organisme public fédéral ». L'article 11 (3) du projet de loi n° 56 exempte les organismes fédéraux de la Loi.
- En vertu de la Loi sur la santé, il y a une distinction entre les établissements de santé et les organes directeurs comme les CISSS. Nous demandons des éclaircissements sur les restrictions à la l'application figurant à l'article 10 (6).
- Comment les exemptions relatives aux conseils scolaires seront elles modifiées si le projet de loi n° 86, *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires en vue de rapprocher l'école des lieux de décision et d'assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire* ?