



Révision de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Après cinq années d'exercice, le Commissaire au lobbyisme du Québec a présenté son rapport, *Bâtir la confiance*, sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme ⁽¹⁾ à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec. Ce rapport s'inscrit dans le processus normal de révision quinquennale de la loi, tel qu'inscrit à l'article 68. Or, à cette occasion, le commissaire, André C. Côté, a fait plusieurs recommandations dont l'adoption aurait des impacts sur les organismes communautaires. En effet, il demande aux législateurs d'élargir la notion de « lobbyisme d'organisation » pour y inclure les organismes communautaires. Afin de voir clairement les enjeux de cette révision de la Loi pour les organismes communautaires œuvrant en santé et services sociaux, faisons le tour du dossier.

Un petit historique.

En 1995, le groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics du Québec, constitué en 1994, déposait son rapport où il concluait que des règles d'éthique et de déontologie devaient être imposées aux administrateurs publics. Du même coup, il recommandait « que le lobbying fasse l'objet d'une démarche complémentaire de la part du gouvernement de façon à ce que soit étudiée la question de la pertinence et des modalités d'un encadrement juridique spécifique à cette activité. » ⁽²⁾

En juin 2002, dans la continuité de ces travaux, l'Assemblée nationale adoptait à l'unanimité la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Du coup, le poste de commissaire au lobbyisme était créé, le registre des activités de lobbyisme était instauré et un code de déontologie des lobbyistes était rédigé. L'objectif de la Loi est de « rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques et d'assurer le sain exercice de ces activités. » ⁽³⁾ Ainsi, tout en reconnaissant la légitimité et l'utilité de leurs activités, la Loi soumet les lobbyistes à un encadrement juridique.

Un résumé de la Loi.

Concrètement, la Loi oblige l'enregistrement de toutes les communications orales ou écrites « privées » avec un représentant d'un pouvoir public en vue de faire pression et d'influencer une décision relativement à une loi, un règlement, une résolution, une orientation, un programme, un plan d'action, un permis, une licence, un certificat, une autorisation, un contrat, une subvention et la nomination d'un administrateur public. La Loi prescrit aux lobbyistes de s'inscrire sur le registre des lobbyistes et de respecter le code de déontologie des lobbyistes. L'omission de ces prescriptions entraîne des sanctions pénales pouvant aller jusqu'à une amende de 25 000\$ (50 000\$ pour une récidive), des mesures disciplinaires et des recours civils.

La Loi identifie trois types de lobbyistes : le lobbyiste-conseil, le lobbyiste d'entreprise et le lobbyiste d'organisation. Le lobbyiste-conseil est toute personne, salarié ou non, dont l'occupation ou le mandat consiste en tout ou en partie à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'autrui moyennant une contrepartie (ex. : avocat représentant les intérêts d'un client auprès des législateurs

(1) Appelée ici la Loi.

(2) Point saillant du *Rapport du groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics*, ministère de la Justice du Québec. Mai 1995.

(3) L.R.Q., c. T-11.011, art. 1

ou un conseiller en affaire publique auprès d'un cabinet de relations publiques). Quant à lui, le lobbyiste d'entreprise est toute personne dont l'emploi ou la fonction au sein d'une entreprise à but lucratif consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une entreprise (ex. : vice-président aux relations gouvernementales d'une entreprise). Finalement, le lobbyiste d'organisation est toute personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre regroupement à but non lucratif. (4)

Une réglementation qui exclut les organismes communautaires.

Or, le règlement sur l'application de la Loi (5) restreint la portée de celle-ci aux organisations constituées à des fins patronales, syndicales et professionnelles, ainsi qu'aux organisations formées de membres dont la majorité est des entreprises à but lucratif. Du coup, les organisations communautaires et leurs regroupements étaient exclus de l'application de la loi.

Le ministre de la Justice expliquait, dans son rapport 2007, ces exemptions par l'esprit de la Loi.

Les organismes à but non lucratif que l'on veut viser sont ceux qui peuvent retirer un avantage pécuniaire des activités de lobbyisme, pour eux-mêmes ou pour leurs membres, et dont les revenus ne sont pas essentiellement composés de subventions versées par le gouvernement, une municipalité ou un de leurs organismes. C'est ce qui a été énoncé en Commission parlementaire lors de l'étude détaillée du projet de loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Puisqu'on n'avait pu convenir à ce moment d'une définition exhaustive, la possibilité de préciser par règlement l'étendue de la notion de « lobbyiste d'organisation » avait été prévue. Par conséquent, la définition du « lobbyiste d'organisation » dans la Loi paraît inexacte et c'est le règlement qui donne sa réelle portée au terme.

Le législateur ne voulait 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 personnes. De plus, la Loi interdit la rétribution d'un lobbyiste à même une subvention ou un prêt du gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes; comme les organismes à but non lucratif sont essentiellement financés par des subventions, ils ne pourraient rétribuer un lobbyiste. (6)

Des changements éventuels à la Loi pour assujettir les organismes communautaires?

Par contre, dans son rapport quinquennal portant sur la révision de la Loi, le commissaire demande aux législateurs d'élargir la notion de « lobbyisme d'organisation » pour y inclure les organismes communautaires. Selon ce dernier, « il existe bien peu de motifs pour fonder l'exclusion de plusieurs organisations de l'application de la Loi » (7). Faisant fi de l'esprit du législateur, le Commissaire considère que l'assujettissement de l'ensemble des organismes à but non lucratif à la Loi traduit la reconnaissance du rôle joué par les OBNL dans les communications d'influence. S'appuyant sur les plaintes des organisations et entreprises soumises à la Loi, le Commissaire avance que « cette absence de reconnaissance atténuée considérablement l'atteinte des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme que poursuit la Loi sur le lobbyisme. » (8) Du même souffle, il affirme que le lobbyisme d'organisation ne doit pas se définir par le caractère financier ou professionnel des activités poursuivies par l'organisation. Plutôt, il recommande ceci :

Afin d'assurer le respect des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme, un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif devrait être assujetti à l'application de la Loi sur le lobbyisme. Tout comme le ministre de la Justice, le Commissaire au lobbyisme invite les parlementaires à débattre de cette question dans le cadre d'une consultation publique. (9)

Or, cette consultation publique, orchestrée par la Commission des finances publiques, s'est déroulée en catimini au début du mois de

(4) Commissariat au lobbyisme du Québec. Formation.

(5) (2003) 9 G.O. II, 1244 [c. T-11.011, r. 0.1]

(6) 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

(7) Bâtir la confiance. Rapport du commissaire au lobbyisme du Québec concernant la révision quinquennale de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Janvier 2008, p. 35.

(8) Ibidem, p. 36

(9) Idem, p. 38

mai 2008, sans que les organismes communautaires ne soient invités à s'exprimer. Au mieux, le Commissariat a ouvert une « consultation » virtuelle sur son site web. Heureusement, le mouvement communautaire veille au grain. Ceci a permis au Réseau québécois d'action communautaire autonome (RQ-ACA) – dont la Coalition des tables régionales d'organismes communautaires (CTROC) est membre – et à la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (TRPOCB) de rédiger, à la très grande hâte, un mémoire conjoint ⁽¹⁰⁾ et de faire pression auprès de la Commission des finances publiques pour être entendus. Ce qui fut fait le 7 mai 2008 par une unique présentation des représentants du mouvement communautaire au sein de vingt présentations particulières.

Les travaux de la Commission des finances publiques étant freinés pour la saison estivale, celle-ci n'a pas encore déposé son rapport et ses recommandations. Nous pouvons estimer que celui-ci sera déposé à l'automne, lors de la reprise des travaux parlementaires à Québec. Bien que le Commissaire propose un débat à l'Assemblée nationale sur la question de l'assujettissement des OBNL à la Loi, il faut demeurer vigilant. En effet, l'assujettissement des OBNL à la Loi ne relève pas de dispositions législatives, mais bien d'annoncés réglementaires. Or, les changements à des règlements sont la prérogative du Conseil des ministres faits et se font par décrets.

Les enjeux d'un assujettissement des organismes communautaires à la Loi.

Nous pouvons distinguer deux ordres d'enjeux découlant de l'assujettissement des organismes communautaires à la Loi. Il y a, d'une part, les enjeux organisationnels concrets et, d'autre part, il y a les enjeux que nous pouvons nommer d'éthico-politique.

Des enjeux organisationnels.

Les enjeux de la première catégorie (les enjeux organisationnels) sont relativement faibles. En effet, l'assujettissement des organismes communautaires à la Loi obligerait ceux-ci à inscrire leurs activités dites « de communication privée d'influence » au registre des lobbyistes, moyennant des frais avoisinant la centaine de dollars. Ceci aurait pour impact, en plus de priver les organismes communautaires de ressources financières rares, d'augmenter le temps de travail investi dans les démarches bureaucratiques.

De plus, l'enregistrement des personnes réalisant ces activités peut soulever certains problèmes considérant l'approche globale de l'action communautaire. Concrètement, il peut être complexe pour un organisme de départager les activités dites de communication d'influence de l'ensemble de ses actions associées à sa mission. Répondre à cette exigence du Commissaire équivaut à fractionner la mission d'un organisme communautaire en dossiers et mandat de lobbyisme. De même, comme les intérêts défendus par les organismes communautaires sont de natures « collectives », l'identification des activités de communication d'influence est impossible à prévoir, car elles sont dépendantes des aléas de l'actualité, notamment politique.

Aussi, il est permis de se demander si le fait d'être inscrit au registre, donc de réaliser des mandats officiellement politiques, pourrait mettre en péril le statut d'organisme charitable d'un organisme communautaire. Rappelons que les règles de gestion de l'Agence du revenu du Canada en matière de numéro de bienfaisance ne permettent que peu d'actions à caractère politique pour les organismes communautaires détenteurs d'un tel privilège fiscal.

Des enjeux éthico-politiques.

Sur le plan éthico-politique, les enjeux de l'assujettissement des organismes communautaires à la Loi sont plus substantiels. Les changements proposés par le Commissaire à la Loi et à son règlement impliquent la suppression de la distinction entre les finalités « particulières et financières » et les finalités « sociales et collectives » des activités de communication d'influence, qui est au cœur de l'esprit du législateur lors de l'adoption de cette Loi. Rappelons que l'objectif de la Loi est de rendre transparentes toutes les démarches « privées » visant à favoriser les intérêts particuliers et/ou financiers d'une personne ou d'un groupe de personnes. En donnant accès aux informations concernant les démarches mercantiles ou corporatives d'influence, la Loi s'assure de l'égalité des joueurs en concurrence pour l'acquisition d'avantages, qui pourraient être cachés. Par contre, les finalités « sociales et collectives » des démarches des organismes communautaires s'opposent au camouflage des enjeux. Ces démarches visent essentiellement à rendre publics des enjeux qui, sans l'intervention communautaire, pourraient demeurer sous silence ou peu connus. Par leurs natures organisationnelles démocratiques et publiques (publicisation des PV, rapports d'activités, ouverture des assemblées à l'ensemble du public

(10) RQACA et TRPOCB. Mémoire 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 au Québec concernant la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. 29 avril 2008, présenté le 7 mai 2008.

comme exigence de reddition de compte, etc.), les organismes communautaires réalisent des activités qui sont, par définition, publiques. La Loi exclut de son champ d'application les démarches publiques de communication d'influence comme les manifestations, les pétitions et les auditions en commission parlementaire. Selon le ministre de la Justice, « les représentations faites en public sont en soi dévoilées »⁽¹¹⁾. Or, soumettre à la Loi les organismes communautaires équivaut à refuser la reconnaissance du caractère public et démocratique au fondement des organismes communautaires. Concrètement, ceci retire de la définition des organismes communautaires et de son modèle intervention les caractéristiques d'agent collectif d'action citoyenne et de transformation sociale, en assimilant les organismes communautaires à de simples groupes d'intérêts d'« ayant droits ». La recherche du « bien commun » est alors rabaisée au niveau des multiples intérêts individualistes et particularistes qui se concurrencent sur le marché de la reconnaissance sociale. Pourtant, le « bien commun » est d'une tout autre nature. Il est supérieur à la somme des intérêts individuels et doit demeurer transcendant à toute action éthico-politique.

Par ailleurs, l'exigence d'inscrire les personnes, plutôt que les organismes, au registre montre l'inadaptation de la Loi aux réalités des organismes communautaires. Est-il possible d'identifier une personne mandatée aux communications d'influence, alors que la caractéristique et l'objectif essentiels de l'action communautaire consistent – de par ses valeurs d'empowerment, d'action citoyenne et de transformation sociale – à impliquer l'ensemble des citoyens dans une prise en charge des processus sociaux qui structurent leur vie? Identifier une personne ayant, elle seule, le mandat, donc le pouvoir, de réaliser les communications d'influence implique une concentration du pouvoir aux mains de quelques experts du discours communautaire. Ceci dénature au plus haut point l'intervention communautaire.

En conclusion.

Il faut de prime abord souligner que l'objectif premier de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme n'est pas remis en question par les représentants du mouvement communautaires, ni la nécessité de la réviser après cinq ans d'application. Le mouvement communautaire reconnaît aussi que ses organismes réalisent des communications d'influence. Par contre, ils refusent de se voir attribuer l'étiquette de lobbyiste qui réduit l'action citoyenne à des pratiques privées visant l'acquisition d'avantages particuliers.

Il est donc essentiel, pour le mouvement communautaire, que la distinction entre les finalités « sociales et collectives » et les finalités « financières et particularistes » des communications d'influence demeurent au cœur de la définition du lobbyisme. L'assujettissement des organismes communautaires à la Loi ne rendra plus visibles des activités qui le sont déjà en multipliant les informations disponibles sur le registre. Plus précisément, la Loi doit inscrire clairement cette distinction dans son texte. La Loi doit formaliser l'esprit qui a animé son adoption unanime en 2002 en stipulant que les organisations visées par la Loi sont celles visant des fins commerciales, financières, marchandes, particularistes ou professionnelles ainsi que celles dont les membres sont des personnes ou des organisations pouvant retirer un avantage financier pour eux-mêmes, une entreprise ou un secteur d'entreprises⁽¹²⁾.

(11) Ibidem note 6, p. 17.

(12) Inspiré du Mémoire du RQACA et de la TRPOCB, identifié à la note 10.