

**ÉTUDE SUR  
L'ASSUJETTISSEMENT  
DE TOUS LES ORGANISMES  
À BUT NON LUCRATIF AUX  
RÈGLES D'ENCADREMENT  
DU LOBBYISME, TEL QUE PRÉVU  
AU PROJET DE LOI N° 56, LOI  
SUR LA TRANSPARENCE EN  
MATIÈRE DE LOBBYISME**

Juin 2016



Québec, le 9 juin 2016

Monsieur Jacques Chagnon  
Président de l'Assemblée nationale  
Hôtel du Parlement  
1045, rue des Parlementaires  
1<sup>er</sup> étage  
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

C'est avec plaisir que je vous transmets à l'intention des membres de l'Assemblée nationale, comme je m'étais engagé à le faire, le présent rapport qui fait état des résultats de l'étude que nous avons menée à la demande des parlementaires sur l'assujettissement, par le projet de loi n° 56, de tous les organismes à but non lucratif (OBNL) à la Loi sur la transparence en matière de lobbyisme alors que la loi actuelle en assujettit seulement certains types.

Fruit de la consultation de représentants de 58 divers OBNL et de la lecture de plus d'une centaine de documents qui m'ont été acheminés, la présente étude nous a permis de bien saisir les difficultés qu'ils identifient à l'égard de leur assujettissement aux règles d'encadrement du lobbyisme et de proposer aux membres de l'Assemblée nationale des pistes de solution. À la lumière de cette étude, les parlementaires devraient avoir un portrait plus complet de la réalité et des enjeux des OBNL. Ce portrait leur permettra d'avoir une discussion utile et constructive afin de mener à terme la révision de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Je profite de cette occasion pour réitérer par ailleurs l'importance de modifier rapidement la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Déjà, lors de la révision quinquennale de la Loi en 2008, le ministre, le commissaire et plusieurs acteurs intéressés par les règles d'encadrement du lobbyisme estimaient nécessaire que des modifications importantes y soient apportées. Il est urgent que cette pièce législative d'importance soit rapidement remise sur les rails pour que la loi sur le lobbyisme puisse atteindre pleinement ses objectifs.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le commissaire au lobbyisme,

A handwritten signature in black ink, reading "François Casgrain". The signature is fluid and cursive, with the first name and last name clearly distinguishable.

François Casgrain, avocat



**ÉTUDE SUR L'ASSUJETTISSEMENT DE TOUS  
LES ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF  
AUX RÈGLES D'ENCADREMENT DU  
LOBBYISME, TEL QUE PRÉVU AU PROJET  
DE LOI N° 56, LOI SUR LA TRANSPARENCE  
EN MATIÈRE DE LOBBYISME**

Juin 2016

## Rédaction



La Partie IV de cette étude a été rédigée par la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval. Cette partie présente les résultats de son analyse de contenu des documents déposés dans le cadre de cette étude et des notes émanant de la consultation des OBNL. Le commissaire au lobbyisme a mandaté la Chaire pour effectuer cette analyse.



Chaire de recherche  
sur la démocratie et les institutions  
parlementaires

## Conception graphique et édition

Siamois graphisme

Ce document peut être consulté sur le site du Commissaire au lobbyisme du Québec au [www.commissairelobby.qc.ca](http://www.commissairelobby.qc.ca), sous la rubrique Centre de documentation.

Quelques exemplaires imprimés sont disponibles. Vous pouvez en obtenir un en vous adressant au Commissaire au lobbyisme du Québec

70, rue Dalhousie, bureau

220, Québec (Québec) G1K 4B2

Téléphone : 418 643-1959

1 866 281-4615 (sans frais)

Télécopieur : 418 643-2028

Notes — Dans ce document, lorsque le contexte s'y prête, le genre masculin désigne aussi bien les femmes que les hommes.

De plus, le Commissaire au lobbyisme du Québec (avec un « C » majuscule) désigne l'institution, alors que le commissaire au lobbyisme (avec un « c » minuscule) est utilisé lorsqu'il est question du commissaire, personne désignée par l'Assemblée nationale du Québec.

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2016

ISBN (imprimé) : 978-2-550-75888-4

ISBN (en ligne) : 978-2-550-75889-1

© Commissaire au lobbyisme du Québec

# TABLE DES MATIÈRES

<b>LE MOT DU COMMISSAIRE</b> .....	1
 <b>PARTIE I</b>	
<b>LES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE DE L'ÉTUDE</b> .....	3
1.1 Le contexte de l'étude demandée au Commissaire au lobbyisme du Québec .....	3
1.2 Le mandat octroyé au commissaire .....	3
1.3 Le Commissaire au lobbyisme du Québec .....	3
1.4 Les actions entreprises pour réaliser cette étude.....	4
1.4.1 Les travaux préalables aux auditions.....	4
1.4.2 Les travaux entourant les auditions .....	6
1.4.3 Les travaux qui ont suivi les auditions.....	6
 <b>PARTIE II</b>	
<b>LA LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME, SA RÉVISION ET LES OBNL</b> .....	7
2.1 Le contexte d'émergence de la Loi .....	7
2.2 Les objectifs de la Loi.....	7
2.2.1 La transparence des activités de lobbyisme .....	7
2.2.2 Le sain exercice des activités de lobbyisme.....	8
2.3 Les droits fondamentaux mis en œuvre par la Loi.....	8
2.4 Le contexte d'adoption de l'article définissant le lobbyiste d'organisation .....	9
2.5 L'historique des démarches entreprises pour que des modifications soient apportées à la Loi .....	12
2.5.1 La révision quinquennale .....	12
2.5.2 Le dépôt d'un rapport du commissaire à l'Assemblée nationale.....	14
2.6 Les principaux éléments proposés par le projet de loi n° 56, Loi sur la transparence en matière de lobbyisme...15	
2.6.1 Le droit de savoir : le fondement de la loi.....	15
2.6.2 Des modifications pour faciliter l'application et la compréhension de la Loi.....	15
2.6.3 Des modifications relatives au registre des lobbyistes .....	16
2.6.4 Des modifications pour rendre applicable la Loi à tous ceux qui exercent des activités de lobbyisme .....	16
2.6.5 Des modifications pour assurer le respect de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes.....	17
2.6.6 Des modifications relatives à certaines interdictions.....	17
2.6.7 Des modifications relatives aux responsabilités et pouvoirs du Commissaire au lobbyisme du Québec.....	18

2.7 Le projet de loi n° 56 et l'assujettissement des OBNL.....	18
2.7.1 Le lobbyiste d'organisme .....	18
2.7.2 Les exceptions relatives à l'obligation d'inscription au registre des lobbyistes.....	18
2.7.3 L'inscription du lobbyiste d'organisme au registre des lobbyistes.....	19
2.7.4 Les sanctions en cas de manquement.....	20
2.8 Une comparaison législative avec les autres juridictions.....	20
<b>PARTIE III</b>	
<b>LES ACTIONS COLLECTIVES AU QUÉBEC .....</b>	<b>25</b>
3.1 La nomenclature des organismes d'action collective .....	25
3.1.1 Les organismes communautaires.....	25
3.1.2 Les organismes d'action socio-économique .....	26
3.2 L'action communautaire au Québec.....	28
3.2.1 Le processus d'émergence des organismes communautaires et les démarches en découlant .....	28
3.2.2 Les différentes formes d'organismes communautaires au Québec.....	29
3.2.3 Les rôles et fonctions des regroupements d'organismes.....	30
3.2.4 La politique gouvernementale en matière d'action communautaire.....	31
3.3 La distinction entre les entreprises d'économie sociale et les organismes communautaires.....	33
3.3.1 Les définitions et les principes .....	33
3.3.2 Les éléments de distinction entre les entreprises d'économie sociale et les organismes communautaires .....	35
<b>PARTIE IV</b>	
<b>LA CONSULTATION DES OBNL SYNTHÈSE DES DOCUMENTS DÉPOSÉS ET DES AUDITIONS .....</b>	<b>38</b>
4.1 La méthodologie.....	38
4.2 Les moyens utilisés par les OBNL pour tenter d'influencer des titulaires de charges publiques.....	40
4.2.1 Des exemples d'activités : analyse qualitative et illustration .....	42
4.3 Les principaux arguments soulevés.....	45
4.3.1 Une analyse qualitative et une illustration des principaux arguments .....	46
4.4 Les principales conclusions et recommandations des documents soumis et des auditions.....	53
4.5 Les aménagements proposés et des éléments de réflexion.....	55
4.6 La conclusion.....	56



## PARTIE V

### L'ANALYSE DE L'INFORMATION ISSUE DE LA CONSULTATION DES OBNL .....57

5.1 La mise en contexte de l'analyse.....	57
5.2 L'analyse des principaux arguments.....	59
5.2.1 La lourdeur administrative liée à l'inscription au registre des lobbyistes .....	59
5.2.2 La question identitaire associée à la crainte de se définir comme lobbyiste et la distinction entre entreprise à but lucratif et OBNL.....	61
5.2.3 La participation citoyenne en lien avec la conception propre de la mission des OBNL.....	63
5.2.4 La transparence en lien avec les mesures déjà existantes .....	64
5.2.5 La tentative présumée de contrôle du gouvernement associée à la crainte d'une perte d'autonomie.....	65
5.2.6 La politique de reconnaissance de l'action communautaire et l'assujettissement des OBNL allant à l'encontre des objectifs du gouvernement .....	66
5.2.7 Le statut des organismes de bienfaisance.....	67
5.2.8 L'incohérence de l'exclusion des réseaux de la santé et de l'éducation.....	69
5.2.9 Une réponse à un problème non-existant.....	70

## PARTIE VI

### LES PISTES DE SOLUTION ET LES AMÉNAGEMENTS PROPOSÉS.....71

6.1 Les pistes de solution pour l'assujettissement des OBNL.....	72
6.1.1 Piste de solution 1 : Inscription des OBNL avec des allègements significatifs .....	73
6.1.2 Piste de solution 2 : Exclusion pour les organismes de base rendant des services directement aux personnes.....	74
6.1.3 Piste de solution 3 : Assujettissement des entreprises d'économie sociale et des regroupements .....	75
6.1.4 Piste de solution 4 : Assujettissement des entreprises d'économie sociale .....	76
6.1.5 Piste de solution 5 : Statu quo .....	77
6.2 Les aménagements proposés au projet de loi.....	78
6.2.1 Les réseaux de la santé et de l'éducation.....	78
6.2.2 Les bénévoles .....	78
6.2.3 L'exception pour les dépenses de fonctionnement ou de soutien.....	78
6.2.4 Les lettres d'appui.....	78
6.2.5 L'information sur la contribution financière et les entités membres.....	78
6.2.6 La fin de la période couverte par les activités de lobbyisme .....	78
6.2.7 Les dates des communications au bilan.....	79
6.2.8 La déclaration pour plusieurs lobbyistes .....	79

### CONCLUSION ..... 80

## LISTE DES ANNEXES

### ANNEXE 1

Organismes ayant demandé à être entendus.....81

### ANNEXE 2

Liste des groupes qui ont été entendus lors des consultations..... 83

### ANNEXE 3

Liste des documents déposés par des OBNL et des titulaires de charges publiques..... 85

### ANNEXE 4

Portrait des organismes qui ont été entendus ou qui ont déposé une lettre ou un mémoire ..... 89

### ANNEXE 5

Typologie des OBNL en fonction de leurs caractéristiques territoriales.....97

## LE MOT DU COMMISSAIRE

Le présent rapport fait état des résultats de l'étude que nous avons menée à la demande des parlementaires sur l'assujettissement, par le projet de loi n° 56 déposé à l'Assemblée nationale le 12 juin 2015, de tous les organismes à but non lucratif (OBNL) à la Loi sur la transparence en matière de lobbyisme. Ce projet de loi propose d'assujettir tous les OBNL alors que la loi actuelle en assujettit seulement un certain nombre. L'élargissement de l'application de la Loi à tous les OBNL a suscité de vives réactions de la part de plusieurs représentants de ces organismes. J'ai ainsi consulté les représentants de 58 OBNL de divers secteurs d'intervention et lu l'ensemble des documents qui m'ont été acheminés afin de bien cerner les difficultés appréhendées par les OBNL. À la lumière de l'information ainsi recueillie et analysée, j'ai pu réaliser la présente étude qui se termine avec la formulation de pistes de solution. J'estime que cette étude offrira aux parlementaires tous les éléments d'analyse nécessaires à leur réflexion sur les modalités d'application des règles d'encadrement du lobbyisme aux OBNL qui ne sont pas assujettis à l'actuelle Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

La première partie de ce document présente les éléments de contexte de l'étude ainsi que les actions entreprises pour la réaliser. La deuxième partie expose les objectifs de la loi actuelle, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, les démarches entreprises pour qu'elle soit modifiée et le contexte d'adoption de l'article définissant les lobbyistes d'organisation. La troisième partie présente une nomenclature des OBNL ainsi qu'un portrait de l'action communautaire au Québec. La quatrième partie constitue une synthèse des documents déposés dans le cadre de cette étude et de l'information recueillie lors des auditions des OBNL. La cinquième partie présente une analyse de l'information issue de la consultation des OBNL. Enfin, à la lumière de cette analyse et des constats qui s'en sont dégagés, la sixième partie propose des pistes de solution.

À l'occasion de la réalisation de cette étude, j'ai pu constater une fois de plus que le lobbyisme, tout comme certaines dispositions du projet de loi n° 56, sont généralement mal compris. Même s'ils admettent tous communiquer avec des élus ou des fonctionnaires en vue d'influencer certaines décisions visées par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, les représentants des OBNL que j'ai entendus refusent catégoriquement d'être qualifiés de « lobbyistes ». Pour eux, comme pour une large part de la population, le lobbyisme a une forte connotation péjorative. En outre, sa pratique est invariablement associée aux entreprises à but lucratif. Malgré le travail soutenu de sensibilisation de l'institution que je dirige sur la légitimité du lobbyisme et le droit de savoir des citoyens qui cherche à influencer les décideurs publics, le lobbyisme est encore associé ou confondu avec la corruption, le trafic d'influence, les conflits d'intérêts ou les décisions prises à l'encontre de l'intérêt public. Pour plusieurs, le lobbyisme est encore perçu négativement et est empreint de la culture du secret.

Pourtant, il importe de rappeler ici que le lobbyisme est légitime et que, dans les démocraties modernes, sa pratique repose fondamentalement sur le droit de tout individu de s'adresser à une institution publique pour faire valoir son point de vue. Plusieurs États démocratiques en réglementent maintenant la pratique. Or, cette légitimité découle de la transparence, c'est-à-dire que sa pratique doit permettre aux citoyens de savoir qui cherche à influencer les décideurs publics, à quel sujet et dans quel objectif.

Par ailleurs, le lobbyisme n'est pas l'apanage des entreprises à but lucratif. Les OBNL y ont aussi recours pour parvenir à leurs fins. Il peut bien sûr être utile. Un décideur ne peut prétendre tout connaître. Qu'ils soient parlementaires, gouvernementaux ou municipaux, les titulaires de charges publiques reconnaissent eux-mêmes que leurs décisions peuvent difficilement être prises en vase clos, sans tenir compte de l'opinion, des informations ou de l'expertise des personnes ou groupes concernés. Le lobbyisme peut dès lors contribuer à apporter aux décideurs publics des éléments d'information et de compréhension utiles, surtout sur des questions toujours de plus en plus complexes. Ainsi, des activités de lobbyisme sont menées quotidiennement auprès des titulaires de charges publiques. La complexité des enjeux, la rareté des ressources financières, l'accès accru à l'information et la diversité des opinions ont amené de plus en plus de groupes à chercher à faire valoir leur point de vue sur les politiques publiques ou les autres décisions rendues par les institutions publiques.

En remarques préliminaires, il m'apparaît important de dire que le projet de loi n° 56 ne peut pas être adopté dans sa forme actuelle en ce qui a trait à l'assujettissement des OBNL. Certaines dispositions afférentes à cet assujettissement méritent d'être revues, clarifiées ou nuancées. J'estime notamment que les bénévoles accompagnateurs et les membres des conseils d'administration des OBNL ne devraient pas être assujettis. Étayé dans certaines parties du présent rapport, ce constat découle de l'évolution de ma réflexion notamment enrichie par l'audition de représentants de 58 OBNL et la lecture des documents, dont 64 mémoires, qui m'ont été soumis.

À l'occasion de la consultation et de la réalisation de la présente étude, j'ai eu le privilège d'être accompagné d'une équipe professionnelle et engagée. Sans octroi de ressources supplémentaires, la réalisation de cette étude représentait un défi de taille pour notre institution. Nous avons réussi à relever ce défi notamment grâce à la collaboration de M. Daniel Jean, directeur général de la solidarité et de l'action communautaire du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Je le remercie d'avoir partagé avec moi sa connaissance approfondie des enjeux et du milieu des OBNL. Son éclairage et sa contribution ont été essentiels à la réalisation de cette étude.

Je suis également reconnaissant à l'égard de la précieuse collaboration de M. Éric Montigny, directeur exécutif de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval et de son équipe de chercheurs : M<sup>me</sup> Audrey Brennan, M. Justin Savoie et M<sup>me</sup> Katryne Villeneuve-Siconnelly. Leur travail rigoureux relativement à la méthodologie d'analyse des documents déposés et des notes d'auditions des OBNL a permis de dégager les principaux arguments et recommandations des OBNL, de faire un certain nombre de constats et à terme, de proposer des pistes de solution.

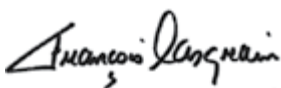
Je remercie bien sûr tous les membres de mon équipe qui ont été impliqués de près ou de loin dans la réalisation de cette étude. De la gestion documentaire à l'organisation des auditions, des communications avec les représentants d'OBNL aux travaux de recherches, d'analyse et de rédaction, en tout point, leur apport fort appréciable a été fait avec grand professionnalisme. Je m'en voudrais de ne pas souligner plus particulièrement la contribution de M<sup>me</sup> Émilie Giguère, directrice des communications, de la formation et des relations avec les clientèles et de M. Jean Dussault, mon adjoint, secrétaire général et directeur de l'administration. Ceux-ci ont participé à toutes les délibérations et autres travaux émanant de la réalisation de cette étude.

Je remercie enfin tous les représentants des OBNL qui ont accepté de participer aux consultations, de même que tous ceux qui m'ont acheminé des documents exposant leur point de vue sur leur assujettissement, tel que proposé dans le projet de loi n° 56.

La présente étude propose des pistes de solution afin que les parlementaires puissent déterminer le juste équilibre entre le droit de savoir des citoyens et les exigences qu'imposent ces règles.

Je réitère par ailleurs l'importance de modifier rapidement la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Déjà, lors de la révision de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme en 2008, le ministre, le commissaire et plusieurs acteurs intéressés par les règles d'encadrement du lobbyisme estimaient nécessaire que des modifications importantes y soient apportées.

Le commissaire au lobbyisme,



François Casgrain, avocat

## **PARTIE I**

### **LES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE DE L'ÉTUDE**

#### **1.1 Le contexte de l'étude demandée au Commissaire au lobbyisme du Québec**

Dans une lettre déposée à l'Assemblée nationale le 26 novembre 2015, le ministre responsable de l'Accès à l'information et de la Réforme des institutions démocratiques d'alors, M. Jean-Marc Fournier, a demandé au commissaire de produire une étude sur l'assujettissement de tous les organismes à but non lucratif (OBNL) aux règles d'encadrement du lobbyisme tel que prévu au projet de loi n° 56, Loi sur la transparence en matière de lobbyisme. La demande de cette étude s'inscrit dans la foulée des discussions que les groupes parlementaires et les députés indépendants ont eues en vue de déterminer les modalités de la consultation parlementaire précédant l'étude de principe du projet de loi n° 56 déposé à l'Assemblée nationale le 12 juin 2015.

L'objectif du projet de loi, affirmé dans son premier article, est de permettre aux citoyens de savoir qui effectue auprès des titulaires de charges publiques des communications en vue d'influencer certaines décisions de nature politique ou administrative. À cet égard, le projet de loi propose d'assujettir tous les OBNL, contrairement à la situation actuelle où seulement un certain nombre sont assujettis à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Cet élargissement de l'application de la Loi à l'ensemble des OBNL a fait l'objet d'inquiétudes qui ont eu des échos auprès des parlementaires notamment au regard de la complexité des dispositions proposées, de la capacité des plus petits organismes à répondre correctement aux exigences qui leur seraient imposées, de même qu'à l'atteinte alléguée à la participation citoyenne et à la vie démocratique. Comme l'a mentionné le ministre Fournier dans sa lettre adressée au commissaire, le dépôt du projet de loi n° 56 a suscité « un nombre important de critiques à l'égard de l'assujettissement des OBNL... ».

#### **1.2 Le mandat octroyé au commissaire**

Dans ce contexte, il a été demandé au commissaire au lobbyisme « d'échanger avec les représentants des divers OBNL pour bien saisir les difficultés qu'ils identifient et être en mesure de formuler des pistes de solution qui pourront être présentées dans une étude exhaustive... ».

Le Commissaire au lobbyisme s'est ainsi engagé, le 27 novembre 2015, à mener cette étude avec diligence, afin de fournir tout l'éclairage nécessaire pour permettre aux parlementaires et aux intervenants d'avoir des échanges constructifs lors des consultations éventuelles sur le projet de loi n° 56 qui, rappelons-le, a été déposé en vue de mener à terme la révision de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Avant de présenter les actions qui ont été entreprises par le Commissaire au lobbyisme du Québec dans la réalisation de cette étude, il apparaît pertinent de bien situer la mission, les pouvoirs et le champ de compétence de l'institution.

#### **1.3 Le Commissaire au lobbyisme du Québec**

##### ***Mission***

Nommé par l'Assemblée nationale du Québec, dont il relève afin d'assurer son indépendance, le commissaire au lobbyisme a pour mission de faire respecter la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (ci-après la Loi) et le Code de déontologie des lobbyistes. Il a également l'obligation de promouvoir la transparence, la légitimité et la saine pratique des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques œuvrant dans les institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Il contribue ainsi au droit du public de savoir qui exerce une influence auprès de ces institutions.

## **Pouvoirs**

Dans le but de mener à bien son mandat de surveillance et de contrôle, le commissaire au lobbyisme est investi de pouvoirs d'inspection et d'enquête. Il effectue ainsi des opérations de surveillance et de contrôle. Il a également la responsabilité de soutenir les différents acteurs concernés par la Loi, dont les titulaires de charges publiques, les institutions publiques, les lobbyistes, les différentes entreprises et organisations, ainsi que les citoyens dans leur compréhension de la Loi et son application, notamment en répondant à leurs nombreuses demandes de formation et de renseignements. Il a enfin le pouvoir de donner et de publier des avis relativement à l'exécution, à l'interprétation ou à l'application de la Loi, de l'un de ses règlements d'application et du Code de déontologie.

## **Champ de compétence**

La Loi s'applique aux activités de lobbyisme exercées auprès des 125 membres de l'Assemblée nationale et leur personnel ainsi que des élus et employés, provenant de 300 ministères, entreprises et organismes du gouvernement québécois et de plus de 2 200 municipalités et autres organismes municipaux ou supramunicipaux. La Loi couvre en outre un large éventail de décisions de nature politique ou administrative.

## **Ressources**

Les activités de l'institution sont placées sous l'autorité du commissaire au lobbyisme, personne désignée par l'Assemblée nationale. Le commissaire est secondé par une équipe de 29 personnes qui assument diverses responsabilités en matière de vérification et d'enquête, de communications, de formations, de services aux clientèles, de services à la gestion et d'affaires juridiques.

## **1.4 Les actions entreprises pour réaliser cette étude**

### **1.4.1 Les travaux préalables aux auditions**

#### **La constitution d'une équipe de travail**

D'entrée de jeu, le commissaire estimait important de s'adjoindre, en plus des membres de son personnel, des personnes de l'extérieur de son organisation, avec des sensibilités différentes, pour le conseiller. Il a ainsi choisi une personne pour sa connaissance fine du milieu et de la réalité des OBNL, M. Daniel Jean, directeur général de la solidarité et de l'action communautaire du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et il a sollicité la collaboration de M. Éric Montigny, professeur en science politique de l'Université Laval et directeur exécutif de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires, laquelle s'intéresse aux questions du lobbyisme et à son encadrement.

#### **L'identification des groupes invités aux auditions**

Partant du mandat octroyé et d'une compréhension commune de celui-ci auprès des personnes concernées, le commissaire et ses collaborateurs ont rapidement déterminé des critères afin d'identifier les groupes qui seraient invités aux auditions. La prémisse de départ était d'entendre des OBNL qui ne sont pas présentement visés par les règles d'encadrement du lobbyisme, mais qui le deviendraient avec le projet de loi n° 56. Rappelons qu'il s'agissait d'entendre des représentants d'OBNL afin de bien saisir les difficultés qu'ils identifient à l'égard de leur assujettissement et d'examiner avec eux de possibles pistes de solution.

Plusieurs groupes se sont manifestés auprès du commissaire pour être entendus. De façon générale, il s'agissait d'OBNL qui ne sont pas présentement visés par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Dans une moindre mesure, des OBNL actuellement visés de même que des lobbyistes d'entreprise ont également formulé le souhait d'être entendus. Voir Annexe 1 pour consulter l'ensemble des groupes ayant fait la demande d'être entendus.

Comme il était impossible de rencontrer tous les OBNL, des choix ont été faits de façon rigoureuse par le commissaire et ses collaborateurs. Ainsi, les regroupements, désignés pour représenter leurs membres, ont été privilégiés. À cet égard, le commissaire au lobbyisme a invité certains OBNL ayant manifesté le désir d'être entendus à se concerter auprès de leur regroupement afin de participer aux auditions à leur côté.

Aussi, il apparaissait utile et enrichissant d'entendre des groupes provenant de secteurs diversifiés d'intervention. Des groupes ont ainsi été retenus parmi ces secteurs :

- l'action et le développement communautaire et bénévole
- les aînés
- la culture
- la défense des droits
- l'économie sociale
- l'environnement
- les femmes
- la jeunesse
- le milieu coopératif
- les personnes handicapées
- la philanthropie
- la santé
- le sport et les loisirs

Une attention a par ailleurs été portée au type et à la représentativité des groupes. Des organismes communautaires ou organismes d'action socio-économique exerçant leurs activités au niveau national, régional ou local ont ainsi été identifiés.

Enfin, certains OBNL ou groupes ont été invités ou retenus en fonction de leurs caractéristiques spécifiques qui les distinguaient des groupes qui avaient par ailleurs été retenus.

Rappelons d'autre part que les OBNL qui ne participaient pas à la consultation pouvaient faire valoir leur position en déposant un document à cet effet à [commissaire@commissairelobby.qc.ca](mailto:commissaire@commissairelobby.qc.ca). Tous les documents reçus dans le cadre de cette étude ont été pris en considération par le commissaire et ses collaborateurs et publiés dans son site Web.

Partant de ces critères, les porte-parole de 58 groupes (Annexe 2) représentant la grande majorité des OBNL qui ne sont pas présentement visés par les règles d'encadrement du lobbyisme au Québec ont été invités à participer aux auditions ou à se joindre à leur regroupement pour y participer. En outre, le commissaire a reçu et pris en compte 111 mémoires et lettres déposés par des OBNL (Annexe 3). Vous trouverez en Annexe 4 le portrait des organismes qui ont été entendus ou qui ont déposé une lettre ou un mémoire (type d'organisme, mission, représentativité et taille).

## La préparation de la tenue des auditions

Afin de mener à bien son étude, le commissaire au lobbyisme a transmis des questions aux OBNL préalablement à leur audition. Ces questions, auxquelles les OBNL étaient invités à répondre au moment de leur audition, portaient sur les communications qu'ils ont avec les titulaires de charges publiques, les difficultés qu'entraînerait l'inscription de celles-ci au registre des lobbyistes ainsi que les possibles pistes de solution. Non limitatives, elles visaient à mieux documenter les préoccupations exprimées tout en permettant un approfondissement des problématiques soulevées au regard d'un possible assujettissement des OBNL aux règles d'encadrement du lobbyisme, comme prévu au projet de loi n° 56.

Ne pouvant pas tenir les auditions dans l'enceinte de ses bureaux, la Commission municipale du Québec et la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval ont gracieusement accepté de prêter l'une de leurs salles de conférence au Commissaire au lobbyisme du Québec pour la tenue des auditions à Montréal et à Québec.

### **1.4.2 Les travaux entourant les auditions**

#### **Les personnes présentes et le format**

Lors des auditions, qui se sont déroulées à Montréal les 10, 11 et 12 février et à Québec les 3 et 7 mars dernier, le commissaire était accompagné de M. Daniel Jean, directeur général de la solidarité et de l'action communautaire du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, et de M<sup>me</sup> Émilie Giguère, directrice des communications, de la formation et des relations avec les clientèles du Commissaire au lobbyisme du Québec.

Chaque audition durait en moyenne 1 heure 15 minutes. Après une brève mise en contexte de la consultation par le commissaire, les porte-parole disposaient de 15 minutes pour présenter leur OBNL et les enjeux relativement à leur assujettissement au projet de loi n° 56. Ensuite, une période d'échanges se tenait afin de bien comprendre leurs préoccupations.

#### **La transparence des auditions et des documents soumis au commissaire**

Dans le but d'assurer la transparence des auditions tenues auprès des OBNL, le Commissaire au lobbyisme a diffusé les bandes sonores de celles-ci dans son site Web. Les enregistrements de ces auditions sont toujours en ligne au [www.commissairelobby.qc.ca](http://www.commissairelobby.qc.ca).

Le commissaire a reçu de nombreux documents dont il a tenu compte dans le cadre de son étude. Tout comme pour les enregistrements audio, il a également publié dans son site Web les documents qui lui ont été acheminés, à savoir :

- 64 mémoires d'OBNL
- 47 lettres d'OBNL
- 7 résolutions de municipalités en appui aux OBNL
- 1 lettre d'un ministère en appui aux OBNL
- 1 lettre d'un organisme public en appui aux OBNL
- 1 compte-rendu de rencontre organisée par l'Institut du Nouveau Monde

La liste exhaustive de ces documents peut être consultée à l'Annexe 3 de la présente étude. De plus, ces documents sont toujours disponibles sur le site Web du Commissaire au lobbyisme au [www.commissairelobby.qc.ca](http://www.commissairelobby.qc.ca).

### **1.4.3 Les travaux qui ont suivi les auditions**

#### **L'analyse des documents et des notes d'audition**

Les groupes avaient jusqu'au 3 mars 2016, et jusqu'au 7 mars pour les groupes entendus lors de cette journée, pour déposer leur document. Malgré ces dates butoirs, tous les documents reçus dans le cadre de cette étude ont été transmis au commissaire et lus, sans exception, par ce dernier.

La Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires a notamment eu le mandat d'effectuer une analyse de contenu des documents reçus et des auditions. Trois étudiants de la Chaire, supervisés par M. Éric Montigny, ont été désignés pour accomplir ce mandat. Le résultat de leur travail se trouve à la partie IV de la présente étude.

Après avoir lu tous les documents des OBNL, ainsi que la synthèse de la Chaire, le commissaire et ses collaborateurs ont entamé l'analyse de l'information. Des constats et des pistes de solution relativement à l'assujettissement des OBNL aux règles d'encadrement du lobbyisme, comme prévu au projet de loi n° 56, ont ensuite été dégagés.



## PARTIE II

# LA LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME, SA RÉVISION ET LES OBNL

### 2.1 Le contexte d'émergence de la Loi

C'est dans la foulée de préoccupations de nature éthique impliquant des lobbyistes et des titulaires de charges publiques que les députés de l'Assemblée nationale ont unanimement adopté en 2002 la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying (ci-après la Loi). La Loi a été soumise aux membres de l'Assemblée nationale peu de temps après qu'eurent été mis au jour des liens de grande proximité entre des lobbyistes et des membres du gouvernement.

Bien que l'adoption de la Loi ait été précipitée par une crise de confiance des citoyens envers le gouvernement, la question de l'encadrement des activités de lobbying était à l'agenda politique depuis déjà plusieurs années. Dès 1995, le Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics avait recommandé « 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 de cette activité. »<sup>1</sup>

En 2002, le législateur québécois s'inscrivait dans un mouvement déjà lancé par d'autres législateurs canadiens. La loi québécoise était cependant considérée comme étant la plus complète et la plus englobante par le gouvernement de l'époque, puisqu'elle visait également plusieurs actes administratifs et s'appliquait aussi au secteur municipal.

En encadrant les activités de lobbying, le législateur québécois convient de l'importance d'un phénomène inhérent au fonctionnement de l'État. Tout en reconnaissant la légitimité du lobbying, le législateur reconnaît également le droit pour les citoyens de savoir qui tente d'influencer les titulaires de charges publiques et ce que ces personnes désirent obtenir. En ce faisant, l'État québécois fait le pari qu'un citoyen mieux informé des choix auxquels sont confrontés les décideurs publics prendra une part plus active à la vie démocratique plutôt que de s'en distancer, et que la transparence favorisera une meilleure imputabilité des dirigeants, en plus d'accroître le consensus social autour des décisions qui sont prises.

Cependant, les activités de lobbying exigent de la transparence et commandent la vigilance des titulaires de charges publiques qui sont imputables des décisions qu'ils prennent vis-à-vis des citoyens. Les titulaires de charges publiques ont la responsabilité de s'assurer d'avoir une information diversifiée, pluridimensionnelle et exacte afin de prendre les meilleures décisions qui soient dans l'intérêt public.

### 2.2 Les objectifs de la Loi

#### 2.2.1 La transparence des activités de lobbying

Dans les démocraties modernes, la pratique du lobbying repose fondamentalement sur le droit de tout individu de s'adresser à une personne élue pour faire valoir son point de vue. Tout en étant légitime, le lobbying doit s'exercer dans la transparence, c'est-à-dire permettre aux citoyens de savoir qui cherche à influencer les décideurs publics.

Le droit des citoyens de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions publiques se traduit dans la Loi par l'obligation pour les lobbyistes d'inscrire leurs mandats au registre des lobbyistes. La déclaration au registre des lobbyistes doit donner un portrait réel des activités de lobbying afin de concrétiser l'objectif de transparence prévu par la Loi. En quelques clics, un citoyen peut savoir si un lobbyiste est inscrit au registre des lobbyistes. Le registre est

<sup>1</sup> MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC (1995). *Éthique, probité et intégrité des administrateurs publics*, Rapport du groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics.

accessible au [www.lobby.gouv.qc.ca](http://www.lobby.gouv.qc.ca). Le fait de rendre accessible ce type d'information participe à la reconnaissance de la légitimité du lobbyisme en permettant de le démystifier et de le rendre visible. Le public constate ainsi qu'il s'agit d'une réalité et qu'il peut apporter sa contribution aux débats publics en temps opportun.

### **2.2.2 Le sain exercice des activités de lobbyisme**

Le Code de déontologie des lobbyistes édicte des normes devant régir et guider les lobbyistes dans l'exercice de leurs activités. Le Code énonce également des valeurs et précise les obligations des lobbyistes dans leurs relations avec les titulaires de charges publiques en regard du respect des institutions, de l'honnêteté, de l'intégrité ainsi que du professionnalisme.

De pair avec les normes de conduite applicables aux titulaires de charges publiques, le Code de déontologie des lobbyistes concourt, dans l'intérêt supérieur de la vie démocratique, à la préservation et au renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions parlementaires, gouvernementales et municipales.

## **2.3 Les droits fondamentaux mis en œuvre par la Loi**

Nous vivons dans une société démocratique où plusieurs droits fondamentaux nous sont garantis. Pensons notamment au droit à l'information, à la liberté d'expression, au droit de vote, etc. Le citoyen peut exercer efficacement ces droits seulement s'il a accès à des informations qui lui permettent de comprendre tous les enjeux des décisions ou des débats publics. L'information est essentielle à l'exercice des droits démocratiques. Ainsi, les institutions ont une responsabilité envers les citoyens; elles doivent notamment rendre l'information politique accessible. En ce sens, une loi favorisant la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme est l'un des outils permettant au citoyen d'accéder à l'information nécessaire à l'exercice de ses droits fondamentaux. Le « droit de savoir qui cherche à exercer une influence » auprès des titulaires de charges publiques constitue la pierre angulaire de la légitimité des activités de lobbyisme. Comme l'ont démontré les constitutionnalistes Henri Brun et Guy Tremblay<sup>2</sup>, les principes de transparence et d'éthique en matière de lobbyisme mettent notamment en œuvre plusieurs droits et principes démocratiques aux assises constitutionnelles :

- Le droit à l'information : la Charte des droits et libertés de la personne<sup>3</sup> énonce que toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la Loi. Ce droit inclut l'accès à l'information relative aux activités de lobbyisme. La Loi met donc en œuvre le droit à l'information en permettant au citoyen de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions.
- Le droit à la liberté d'expression<sup>4</sup> : toute information susceptible de nourrir le débat démocratique peut être protégée par la liberté d'expression. Les communications d'influence et leurs objets alimentent les débats d'intérêt public. La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme favorise l'expression de ces informations de nature politique.
- Le droit de vote<sup>5</sup> : l'accès à l'information relative aux activités de lobbyisme est essentiel dans l'exercice du droit de vote. La représentativité des élus est effective seulement si les électeurs ont accès à cette information.
- Le principe de gouvernement responsable : l'information relative aux activités de lobbyisme qui est rendue accessible par la Loi favorise le maintien d'un gouvernement responsable, ce qui sous-tend des processus décisionnels intègres et des décisions prises dans l'intérêt public. À cet égard, l'information en matière de lobbyisme est tout aussi importante que celle rendue accessible par le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen.

<sup>2</sup> Henry BRUN et Guy TREMBLAY (2006), « Le droit du public de savoir qui cherche à influencer le gouvernement : Un droit fondamental », Éthique publique, printemps, Vol. 8, no 1, p. 124.

<sup>3</sup> RLRO, chapitre C-12, art. 44, (ci-après citée : « la Charte québécoise »).

<sup>4</sup> Le droit à la liberté d'expression est garanti par l'article 3 de la Charte québécoise et par l'alinéa 2b) de la Charte des droits et libertés de la personne, L.R.C. (1985), App. II, no 44, (ci-après citée : « la Charte canadienne »).

<sup>5</sup> Charte québécoise, art. 22; Charte canadienne, art. 3.

En somme, parce qu'elle reconnaît le libre accès à nos institutions publiques et qu'elle confère aux citoyens un droit de savoir qui cherche à exercer de l'influence auprès de ces dernières, une loi favorisant la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme participe à la mise en œuvre de droits fondamentaux qui prévalent dans une société libre et démocratique.

## 2.4 Le contexte d'adoption de l'article définissant le lobbyiste d'organisation

Le projet de loi n° 80, Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, a été présenté devant l'Assemblée nationale le 16 avril 2002 par le ministre de la Justice de l'époque, M. Paul Bégin.

Dans ce projet de loi initial, le lobbyiste d'organisation était défini comme étant « 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 groupement à but non lucratif dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises ».

Le projet de loi a fait l'objet de consultations générales du 28 au 30 mai 2002 devant la Commission des finances publiques.

Lors de ces consultations, le député de la circonscription de Westmount—Saint-Louis, M. Jacques Chagnon, alors dans l'opposition, a fait valoir que ce libellé ne lui semblait pas complet :

« Alors, on se retrouve avec un projet de loi qui conserve des germes de discrimination à l'endroit des groupes qui seront considérés comme lobbyistes ou étant considérés comme lobbyistes et ceux qui n'en sont pas. Je vous rappelle, M. le Président, que la définition qu'on retrouve du mot « organisation » dans toutes les autres législations concernant le lobbying font le tour de tout ce qui grouille, grenouille ou scribouille, comme disait le général, en matière de groupes, qu'ils soient privés, publics, à but lucratif, sans but lucratif, avec des fonctions nationales, charitables, patrimoniales, charismatiques, tout ce que vous voulez, se retrouve dans la cible, dans le giron, dans le collimateur des législateurs des autres provinces de façon à s'assurer que chacun des groupes, chacun des groupes qui représente véritablement un intérêt puisse être considéré sur le même pied face à l'État, l'État du Québec dans ce cas-ci.

J'aurais personnellement grandement, et c'est encore le temps peut-être de convaincre le ministre, essayé de convaincre le ministre de faire en sorte de prendre la définition du mot « organisation », qu'on retrouve tant dans la législation canadienne que dans la législation des autres provinces, ou encore... j'ai d'autres exemples de législations, j'en ai fourni trois ou quatre durant la commission parlementaire, mais j'en ai encore une dizaine d'autres pour, comme je le soulignais tout à l'heure, des législations qui viennent d'États américains ou de certaines grandes villes américaines comme New York, Atlanta, Chicago et Los Angeles, qui ont une définition beaucoup plus large des gens qui doivent être considérés comme étant des groupes reconnus pour faire du lobbying avec l'État. »<sup>6</sup>

6 Journal des débats de la Commission des finances publiques, 36<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session (22 mars 2001 au 12 mars 2003), le mardi 28 mai 2002 - Vol. 37 N° 68, Consultation générale sur le projet de loi n° 80 - Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Disponible au : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cfp-36-2/journal-debats/CFP-020528.html>

Le sujet a fait l'objet de discussions plus poussées dans le cadre de l'étude détaillée du projet de loi devant la Commission des finances publiques<sup>7</sup>, notamment sur la compréhension du mémoire du Protecteur du citoyen à la suite de l'amendement proposé par le ministre à l'effet de compléter la définition de lobbyiste d'organisation en ajoutant les OBNL « constitués à des fins patronales, syndicales ou professionnelles » :

« M. Chagnon : Je le sais bien, je n'ai pas de problème. Ce que je reproche à M. le ministre dans cette vision des choses, c'est une approche un peu manichéenne où le ministre... où le législateur se met dans une situation de juger le bon et le moins bon. Le bon, celui qui amène... celui qui défend des causes qui sont socialement, dans l'esprit du législateur, plus justes, plus belles, et l'autre, quand... où on va faire... où il y aura un intérêt, un intérêt personnel ou collectif, mais un intérêt plus financier ou à caractère plus lucratif.

M. Bégin : C'est curieux, moi, ce n'est pas tout à fait comme ça que je le vois. Je serais plus proche de la vision de ce que la Protecteur du citoyen nous a dit quand elle a dit que les plus démunis, les plus faibles, les moins organisés, les moins organisés sur le plan monétaire et autres, pour faire valoir leurs représentations, ils ont besoin vraiment, fondamentalement, eux autres, là... c'est primordial d'exister autrement que ce qu'ils sont individuellement, sans quoi ils n'existent pas, à toutes fins pratiques. C'est pour ça que ces mots... C'est difficile de bien qualifier, avec les mots justes, la chose. Mais je suis plus proche de ça que de cette vision manichéenne que vous semblez développer. Ce n'est pas ça... Ce n'est pas le bon versus le mauvais. Ce n'est pas ça. »

(...)

« M. Chagnon : Je m'accorde avec M<sup>me</sup> la Protecteur du citoyen lorsqu'elle nous dit, spécifiquement sur cette question-là, dans la page 4 de son mémoire, « que la loi s'applique aux lobbyistes qui travaillent pour des syndicats, des corporations professionnelles et pour les organisations poursuivant des fins idéologiques, humanitaires, religieuses ou autres ». La vision de la Protecteur du citoyen est beaucoup plus englobante que celle du gouvernement au moment où on se parle. Et je pense qu'elle est plus juste aussi, parce qu'elle met tout le monde sur le même pied.

L'idée d'avoir, par exemple, une UQCN qui, elle, n'est pas incluse dans le projet de loi puis la Chambre de commerce de Chambord qui, elle, est obligée d'être dans le projet de loi crée certainement un problème de dysfonctionnalité de la loi.

M. Bégin : C'est parce que peut-être qu'on voit les points de vue différemment, mais la Protecteur du citoyen nous a dit : Peut-être que, sur le plan idéologique, nous devrions inclure tout le monde. Mais, lorsqu'elle le prend par le bout de la rémunération, elle ne dit plus la même chose, dans le sens qu'elle dit : Si vous ne leur permettez pas de bénéficier des subventions ou des paiements à même le résultat obtenu, vous les empêcher littéralement d'exister, donc de jouer le rôle important qu'ils jouent auprès de la société, et peut-être ce n'était pas carrément en contradiction. À la limite, on peut dire : Vous pouvez être inscrits, mais vous pouvez bénéficier du produit de la subvention, peut-être. Mais, moi, je l'ai interprété plutôt comme de dire : Si vous ne pouvez pas bénéficier du produit, pourquoi les inclure, comme tel? Parce que la simple inscription en soi ne veut rien dire. »

(...)

« M. Chagnon : Ce que nous dit M<sup>me</sup> la Protecteur du citoyen, c'est que, globalement, on devrait tout inclure, mais que, parallèlement à ça, on devrait permettre? comme ne le prévoit pas l'article 24, là? à tous les groupes de lobbying de pouvoir effectivement utiliser une partie du prêt ou une partie de la subvention ou une partie de l'argent qu'ils pourraient recevoir de l'État, qu'un groupe pourrait recevoir de l'État, pour financer ces lobbyistes. Mais elle ne part pas du raisonnement que les plus petits organismes ne profiteront pas du maximum de la reconnaissance s'ils ne sont pas inclus dans la loi. »

<sup>7</sup> Journal des débats de la Commission des finances publiques, 36<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session (22 mars 2001 au 12 mars 2003), Le mardi 11 juin 2002 - Vol. 37 N° 74, Étude détaillée du projet de loi n° 80 - Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying. Disponible au : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cfp-36-2/journal-debats/CFP-020611.html>.

À la suite de ces échanges, M. Chagnon suggère au ministre de couvrir dans la Loi tous les OBNL et d'utiliser le pouvoir réglementaire pour en exclure un certain nombre, ce que finit par accepter le ministre tout en indiquant qu'un certain ciselage devra être fait.

« M. Chagnon : Le projet de loi qu'on a devant nous, dans ses dispositions réglementaires, à l'article 59, troisième alinéa, donne au législateur, donne au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir d'exclure des organismes qui sont dans le modèle. Alors, je ne vois pas pourquoi on ne se servirait pas, à ce moment-ci, à l'article 3, de moyens de s'organiser pour pouvoir couvrir le plus large possible, puisqu'on a le mécanisme disposant, là, de pouvoir en exclure.... »

(...)

« M. Bégin : Voilà! Je me prends une vocation sur le tard pas mal. Alors : « lobbyiste d'organisation »? Je vais donc dans le texte du projet de loi modifié, le dernier paragraphe : toute personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbying pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif. »

Alors là, on lirait le troisième paragraphe de 59.3°, et on dirait : Sont exclus... « Le gouvernement peut, par règlement, exclure des personnes, organismes ou activités de lobbying de l'application de la présente loi ou établir des conditions particulières dans lesquelles des personnes, organismes ou activités de lobbying sont soumises à son application »

Ce qui veut dire que nous acceptons, à ce moment-là, d'exclure par le biais du règlement... Et là, moi, je dis qu'on n'exclurait pas les syndicats, on n'exclurait pas les ordres professionnels, mais on irait au niveau des autres organismes, mais là avec un peu plus de ciselage, pour être certain de bien cerner et de bien viser ce que nous tentons de viser.

M. Chagnon : J'avoue honnêtement que je préfère la définition du mot que l'on retrouve? La définition du mot « organisation »? Dans le texte, parce que lorsqu'on définit le mot « organisation », après « lobbyiste-conseil », « lobbyiste d'organisation », c'est-à-dire, et qu'on définit le mot « organisation », on se trouve à avoir l'entière, l'ensemble du portrait de ce qui peut être fait et compris comme étant du lobbying, point, tout en gardant, à l'article 59.3°, la capacité pour le lieutenant-gouverneur en conseil d'exclure les éléments ou les situations qui sont... »

Dans l'attente de l'adoption de ce règlement, afin d'éviter que les représentants de tous les organismes à but non lucratif se retrouvent assujettis à la Loi pour la période entre l'entrée en vigueur de la Loi et l'entrée en vigueur d'un règlement excluant certaines catégories d'OBNL, le ministre a intégré au projet de loi l'article 72, et ce, jusqu'à l'adoption du règlement. Cet article se lit comme suit :

72. Jusqu'à la date d'entrée en vigueur du premier règlement pris en vertu du paragraphe 2° de l'article 66 ou jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2003, selon la plus rapprochée de ces dates, la définition de « lobbyiste d'organisation » prévue à l'article 3 doit se lire comme suit :

« lobbyiste d'organisation », toute personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbying pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises. »<sup>8</sup>

8 Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying, RLRQ, c. T-11.011.

La Loi est entrée en vigueur le 13 juin 2002 (à l'exception de certains articles entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2002).

Le Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying a été publié à la *Gazette officielle du Québec* le 19 février 2003<sup>9</sup> et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2003. En ce qui a trait aux lobbyistes d'organisation, l'exclusion reprend exactement le libellé de l'amendement qui n'avait pas fait l'objet d'un accord en commission parlementaire :

1. Malgré l'article 3 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying (2002, c. 23), ne sont pas considérés lobbyistes aux fins de l'application de cette loi les personnes et organismes énumérés ci-après, de même que les personnes élues ou nommées à l'un de ces organismes et les membres du personnel de ces personnes et organismes :

(...)

11° toute autre personne dont l'emploi ou la fonction consiste à exercer, même d'une manière importante, des activités de lobbying pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif qui n'est ni constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles, ni formé de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises.

La définition de lobbyiste d'organisation et l'exclusion prévue au règlement n'ont pas été modifiées depuis.

## 2.5 L'historique des démarches entreprises pour que des modifications soient apportées à la Loi

Lors de la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying en 2007-2008, le ministre, le commissaire et plusieurs acteurs intéressés par les règles d'encadrement du lobbying estimaient nécessaire que des modifications importantes y soient apportées. Huit ans plus tard, le contexte a continué d'évoluer. D'une part, les titulaires de charges publiques, les lobbyistes et le public en général sont encore plus préoccupés par les questions de transparence et d'éthique. D'autre part, l'essentielle mise à niveau de l'actuel registre impose une refonte à brève échéance.

### 2.5.1 La révision quinquennale

En 2007, le ministre de la Justice a produit, conformément à ce qui était prévu dans la Loi adoptée en 2002, un rapport sur la mise en œuvre de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes. Il y recommandait notamment que des modifications soient apportées à la Loi en vue d'en assurer une meilleure application. Dans un rapport intitulé *Bâtir la confiance* qu'il a produit en 2008, le commissaire au lobbying a également fait ressortir certains constats quant aux limites et aux carences de la Loi et il a recommandé plusieurs modifications à celle-ci.

Parmi les difficultés identifiées par le ministre de la Justice et le commissaire au lobbying, notons les suivantes :

- la notion de « partie importante » permettant de qualifier une personne de lobbyiste d'entreprise ou d'organisation;
- l'exemption accordée à certains lobbyistes d'organisation;
- les modalités d'inscription au registre des lobbyistes et les renseignements exigés;
- l'obligation pour les lobbyistes d'obtenir des bichés de signature après vérification de leur identité auprès d'un notaire autorisé;
- le libellé de certains articles et le vocabulaire utilisé;
- le partage des responsabilités entre la conservatrice du registre et le commissaire au lobbying;
- le délai de prescription d'un an pour les poursuites pénales.

9 Décret 179-2003, 19 février 2003, 2003 G.O. 2, 1244

Le commissaire au lobbying a réitéré, dans ses rapports d'activité 2009-2010 et 2010-2011, la nécessité d'apporter des modifications à la Loi, afin d'atteindre pleinement les objectifs de transparence et de saine pratique du lobbying.

Concernant les lobbyistes d'organisation, le *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying et du Code de déontologie des lobbyistes* du ministre de la justice en 2007 indique ceci :

« Parmi les lobbyistes d'organisation, la Loi ne vise que ceux qui exercent des activités de lobbying au sein d'un organisme à but non lucratif constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou dont la majorité des membres sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de ces entreprises.

Cette catégorie de lobbyistes crée de l'insatisfaction pour deux groupes auxquels la Loi s'applique : ceux qui jugent l'exemption des autres injustifiable et réclament l'universalité et ceux qui considèrent qu'ils devraient aussi être exemptés de l'application de la Loi, comme les ordres professionnels.

De plus, l'inégalité de traitement serait de nature à renforcer la perception négative du public à l'égard du lobbying. Ceux qui doivent s'inscrire sont les « méchants », alors que ceux qui sont dispensés de cette obligation sont les « bons ».

Les organismes à but non lucratif que l'on veut viser sont ceux qui peuvent retirer un avantage pécuniaire des activités de lobbying, 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 lobbying. »<sup>10</sup>

Cette dernière affirmation ne nous semble pas rigoureusement exacte comme on a pu le constater à la section précédente par les échanges intervenus en 2002 entre le ministre de la Justice et le porte-parole de l'opposition officielle.

Dans son rapport *Bâtir la confiance*, le commissaire au lobbying indiquait ce qui suit à l'égard de l'assujettissement des OBNL :

« Pourquoi exclure de l'application de la Loi des organisations qui mènent des activités de lobbying au même titre que d'autres organisations assujetties? Selon le Commissaire, la Loi sur le lobbying devrait s'appliquer à tous les lobbyistes d'organisation, et le Règlement relatif au champ d'application de la Loi devrait prévoir quels lobbyistes d'organisation sont exemptés de l'application de la Loi plutôt que d'énumérer ceux qui sont visés.

Diverses hypothèses pourraient être prises en considération afin de déterminer si une organisation doit ou non être exemptée de l'application de la Loi. Par exemple, les organismes communautaires dont la fonction est d'offrir des services aux personnes défavorisées, malades ou handicapées pourraient être exemptés.

Pourrait également être examinée la possibilité d'exclure de l'obligation d'enregistrement les activités de lobbying menées aux fins de l'obtention d'une subvention par les organismes communautaires. Ainsi, pourraient être exclues les communications d'influence faites en vue de l'obtention d'une subvention octroyée conformément à la politique gouvernementale « *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*.

<sup>10</sup> Ministère de la justice (2007), *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying et du Code de déontologie des lobbyistes*, p. 15.

Certaines communications d'influence faites par certains OBNL auprès des municipalités de moins de 10 000 habitants pourraient ne pas être considérées comme des activités de lobbyisme. Le législateur pourrait également préciser que pour certains OBNL l'obligation d'inscrire les lobbyistes ne vise que ceux qui reçoivent une rémunération pour leurs activités de lobbyisme. Seraient donc exclues les personnes qui mènent des activités de lobbyisme à titre de bénévole.

Finalement, l'assujettissement d'un plus grand nombre d'organisations à l'application de la Loi sur le lobbyisme doit obligatoirement aller de pair avec un assouplissement des modalités d'inscription au registre des lobbyistes. Les contraintes actuelles liées à l'enregistrement des lobbyistes sont telles qu'elles constitueraient un frein important à l'adhésion des nouveaux assujettis. »<sup>11</sup>

En mai 2008, la Commission des finances publiques a tenu des audiences et a procédé à une consultation afin d'entendre le point de vue des personnes intéressées. Elle n'a pas pu terminer ces travaux en raison du déclenchement d'élections générales à l'automne 2008. Plusieurs groupes sont alors intervenus pour montrer leur désaccord face à l'assujettissement de tous les OBNL.

### **2.5.2 Le dépôt d'un rapport du commissaire à l'Assemblée nationale**

Au cours de l'année 2011-2012, le Commissaire au lobbyisme du Québec a mené une réflexion en profondeur sur la Loi afin d'être en mesure de proposer des modifications législatives aux membres de l'Assemblée nationale. Dans le cadre de cette réflexion, l'institution a approfondi l'examen des problématiques relatives à son interprétation et à son application et les a documentées. Elle a également travaillé à proposer des solutions pour favoriser une meilleure application de la Loi. Le commissaire et son équipe ont mené une analyse comparative des lois canadiennes encadrant le lobbyisme en regard de certaines problématiques. Ils ont en outre effectué une évaluation de plusieurs pistes de solution et identifié celles qui leur apparaissent les plus appropriées pour répondre aux objectifs de la Loi.

Le résultat de cette réflexion a mené au dépôt, le 9 mai 2012, d'un important rapport du commissaire au lobbyisme à l'intention des membres de l'Assemblée nationale. Dans son *Rapport de propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, le commissaire y formule 105 recommandations d'amélioration de la Loi et y soumet une proposition de rédaction d'une nouvelle loi incorporant l'ensemble de ses recommandations.

Les modifications proposées dans le rapport ont pour objectifs :

- de simplifier la Loi, de la clarifier et d'y apporter des précisions;
- de rétablir l'équilibre quant aux obligations des divers groupes d'influence;
- de permettre une application plus uniforme et plus complète de la Loi par tous les acteurs;
- de fournir au Commissaire au lobbyisme du Québec quelques outils complémentaires pour lui permettre de remplir plus efficacement son mandat.

Le 17 avril 2013, le commissaire au lobbyisme a comparu devant la Commission des institutions de l'Assemblée nationale relativement à l'étude du rapport *Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Il a rappelé aux parlementaires que les lacunes et les difficultés d'application de la Loi ne sont pas nouvelles puisque plusieurs avaient déjà été identifiées antérieurement. Parmi les difficultés identifiées antérieurement, et toujours présentes aujourd'hui, le commissaire avait fait ressortir les suivantes :

- la notion de « partie importante » permettant de qualifier une personne de lobbyiste d'entreprise ou d'organisation;
- les modalités d'inscription au registre des lobbyistes et les renseignements exigés;
- l'obligation pour les lobbyistes d'obtenir des bichés de signature après vérification de leur identité auprès d'un notaire autorisé;

11 Commissaire au lobbyisme du Québec (2008), *Bâtir la confiance*, p.38.



- le partage de responsabilités entre la conservatrice du registre et le commissaire au lobbying;
- la non-application de la Loi à certains lobbyistes d'organisation;
- le libellé de certains articles et le vocabulaire utilisé;
- le délai de prescription d'un an pour les poursuites pénales.

Les 19 et 24 septembre 2013, la Commission des institutions de l'Assemblée nationale a également tenu des consultations particulières et des auditions publiques sur le rapport *Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* auprès notamment des regroupements d'organismes communautaires et bénévoles. Ces groupes sont venus à nouveau indiquer qu'ils étaient en désaccord avec l'élargissement de la portée de la Loi à tous les OBNL.

« Pour eux, il y a une nette distinction à faire entre les organismes qui mènent des activités de lobbying pour leurs intérêts propres ou à des fins pécuniaires et ceux dont la finalité des interventions est le bien commun. »<sup>12</sup>

Dans ses conclusions, la Commission des institutions se demandait ceci :

« Jusqu'à quel point doit-on tracer une ligne entre l'ensemble de ces organismes et ceux d'entre eux qui disposent de moyens financiers et techniques importants et dont les activités s'apparentent au lobbying? En effet, la gamme d'OBNL est large. Elle va d'organismes communautaires dotés de faibles moyens financiers à des organismes d'économie sociale, à des fondations et à des groupes de pression parfois bien nantis. Tous devraient-ils être mis sur le même pied? La Commission estime qu'il y a lieu de poursuivre la réflexion sur cette question. »<sup>13</sup>

## 2.6 Les principaux éléments proposés par le projet de loi n° 56, Loi sur la transparence en matière de lobbying

### 2.6.1 Le droit de savoir : le fondement de la Loi

Le projet de loi affirme, à son article premier, le droit du public de savoir qui exerce des activités de lobbying auprès des titulaires de charges publiques et indique, à l'article 2, que l'objectif de celui-ci est d'assurer la transparence et le sain exercice de ces activités de lobbying. Ces deux articles constituent l'assise sur laquelle repose l'ensemble des dispositions du projet de loi. Afin d'assurer l'atteinte de cet objectif, ce dernier identifie clairement les responsabilités et les obligations des différents acteurs que sont le commissaire au lobbying, les lobbyistes et les titulaires de charges publiques.

### 2.6.2 Des modifications pour faciliter l'application et la compréhension de la Loi

Le projet de loi contient plusieurs modifications par rapport à la loi actuelle afin de faciliter l'application et la compréhension de la Loi. Il révisé ainsi les définitions des trois catégories de lobbyistes qui sont assujettis à la Loi, il précise la notion de titulaire d'une charge publique et revoit plusieurs dispositions afin de mieux distinguer, selon leur nature, les décisions visées et celles qui ne le sont pas. Le commissaire estime par ailleurs que les deux modifications ci-dessous sont particulièrement importantes pour faciliter l'application de la Loi et l'atteinte de ses objectifs.

#### La fin du partage de responsabilités entre la conservatrice du registre et le commissaire au lobbying

Le plus important élément de simplification contenu au projet de loi constitue sans aucun doute la fin du partage de responsabilités entre le commissaire au lobbying et l'officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers à titre de conservateur du registre des lobbyistes. Ce partage de responsabilités, où celle d'interpréter et de faire appliquer

<sup>12</sup> Commission des institutions, Étude du rapport « Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying » du Commissaire au lobbying - Observations, conclusions et recommandations, décembre 2013, p. 3

<sup>13</sup> Idem p. 9

la Loi est confiée au commissaire au lobbying et celle de tenir le registre des lobbyistes est confiée à l'officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers, n'est pas optimal et engendre des problématiques qui compliquent inutilement l'application de la Loi en plus de créer de la confusion et parfois une incohérence dans l'action. En outre, une telle modification est nécessaire non seulement pour répondre à des problèmes d'ordre fonctionnel, mais également pour permettre au commissaire au lobbying d'assumer pleinement, de façon autonome et en toute indépendance, son mandat de surveillance et de contrôle des activités de lobbying.

### **La clarification du rôle du titulaire d'une charge publique**

Les précisions apportées dans le projet de loi quant à l'obligation qu'a le titulaire d'une charge publique de s'assurer que le lobbyiste qui exerce une activité de lobbying auprès de lui respecte son obligation de déclarer au registre des lobbyistes le mandat qui le concerne, soit en en faisant la vérification auprès du lobbyiste, en lui rappelant son obligation ou en consultant le registre des lobbyistes faciliteront assurément l'application de la Loi. La clarification du rôle du titulaire d'une charge publique est essentielle au bon fonctionnement de la Loi et à la divulgation des activités de lobbying.

## **2.6.3 Des modifications relatives au registre des lobbyistes**

### **Une inscription préalable par le lobbyiste au registre des lobbyistes**

Le projet de loi prévoit qu'il est de la responsabilité de chaque lobbyiste de procéder à son inscription au registre. Dans la loi actuelle, c'est le plus haut dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation qui doit procéder à l'inscription des lobbyistes d'entreprise ou d'organisation au registre des lobbyistes. Le projet de loi prévoit également que la déclaration au registre par le lobbyiste se fasse, sauf exception, avant que celui-ci ne commence ses activités de lobbying. Actuellement, le lobbyiste-conseil dispose d'un délai de trente jours suivant le début des premières activités de lobbying alors que les lobbyistes d'entreprise et d'organisation disposent de soixante jours.

### **Un bilan trimestriel**

Afin d'assurer une plus grande transparence des activités de lobbying, le projet de loi reconnaît la nécessité d'une divulgation des activités réelles de lobbying. C'est pourquoi il introduit l'obligation, pour le lobbyiste, de produire trimestriellement un bilan de ses activités de lobbying.

## **2.6.4 Des modifications pour rendre applicable la Loi à tous ceux qui exercent des activités de lobbying**

Le projet de loi prévoit l'assujettissement de toutes les personnes exerçant des activités de lobbying, y inclus celles œuvrant au sein des organismes à but non lucratif, tout en prévoyant des exclusions. Ainsi, ne constituent pas des activités de lobbying, les communications d'influence exercées :

- par les bénévoles des organismes à but non lucratif. Les bénévoles accompagnateurs ou membres des CA des OBNL seraient toutefois visés;
- pour la conclusion d'une entente ou l'obtention d'une subvention visant à assumer des dépenses de fonctionnement ou de soutien de la mission globale d'un organisme à but non lucratif;
- pour l'obtention d'un contrat ou d'une aide financière d'une valeur de 5 000 \$ et moins.

## **2.6.5 Des modifications pour assurer le respect de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes**

### **Des amendes plus élevées et des sanctions administratives pécuniaires**

Le projet de loi prévoit l'imposition d'amendes plus élevées pour la majorité des infractions pénales. Ainsi, l'amende minimale est augmentée de 500 \$ à 3 000 \$ pour la plupart des infractions. De plus, une nouvelle infraction est prévue pour quiconque conseille, encourage, incite ou amène une personne à commettre une infraction à la Loi. Dans ce cas, l'amende minimale est de 5 000 \$.

En outre, le projet de loi habilite le commissaire au lobbyisme à imposer des sanctions administratives pécuniaires à tout lobbyiste qui ne respecte pas les délais prescrits par la Loi pour la production ou la modification des renseignements requis. Il s'agit d'un mode de sanction moins attentatoire que celui des sanctions pénales. Tout comme les autres lois où il est prévu, il vise à favoriser le respect de la Loi et est utilisé uniquement lorsque les avis et les avertissements ne suffisent pas.

### **Des sanctions pénales et des délais de prescription révisés**

Le projet de loi revoit les sanctions pénales, notamment pour prévoir des infractions pour celui qui aide, conseille, encourage, incite ou amène une personne ou une entité à commettre une infraction à la Loi ou au Code de déontologie des lobbyistes. Il revoit également à la hausse les amendes en fonction des règles applicables en semblables matières dans le corpus législatif québécois.

Le projet de loi uniformise à trois ans les délais de prescription pour les différents modes de sanction prévus par la Loi. De plus, dans un souci de transparence, il prévoit que les jugements définitifs de culpabilité et les mesures disciplinaires exécutoires doivent faire l'objet d'une mention au registre des lobbyistes.

### **Une plus grande transparence reliée aux infractions**

Le projet de loi prévoit une mention au registre des lobbyistes des mesures disciplinaires exécutoires ainsi que des jugements définitifs de culpabilité. Actuellement, seules les mesures disciplinaires apparaissent au registre.

## **2.6.6 Des modifications relatives à certaines interdictions**

### **Des règles resserrées lors d'un appel d'offres**

Le projet de loi revoit les actes interdits et édicte notamment que l'octroi d'un contrat visé par une procédure d'appel d'offres ne peut faire l'objet d'une activité de lobbyisme entre le moment où l'appel d'offres est publié et celui où le contrat est accordé.

### **Des règles d'après-mandat plus englobantes et étendues dans le temps**

Le projet de loi modifie les règles applicables aux titulaires de charges publiques et aux anciens titulaires de charges publiques relativement aux activités de lobbyisme qu'ils peuvent exercer. Il précise notamment que dorénavant les personnes que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève (directeur général des élections, vérificateur général, protecteur du citoyen, commissaire au lobbyisme et commissaire à l'éthique et à la déontologie) et le plus haut dirigeant de la Commission de la fonction publique et de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ou celui d'un organisme du gouvernement au sens de la Loi sur le vérificateur général ne pourront exercer, pendant une période de deux ans après la fin de leur mandat, une activité de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique de l'institution publique qu'ils quittent ou de toute institution publique avec laquelle ils ont eu des rapports officiels, directs et importants au cours de la dernière année de leur mandat. Le projet de loi établit une telle interdiction d'une durée de un an pour les membres de l'Assemblée nationale et d'un conseil municipal autres que ceux déjà visés par la Loi. Par ailleurs, le délai applicable pour les règles d'après-mandat des administrateurs d'État et des directeurs généraux des municipalités et des communautés métropolitaines est haussé de un an à deux ans.

## **2.6.7 Des modifications relatives aux responsabilités et pouvoirs du Commissaire au lobbying du Québec**

Le projet de loi revoit les dispositions concernant le commissaire au lobbying notamment pour mieux préciser son mandat. Il souligne que le commissaire au lobbying a notamment pour fonctions de veiller à l'application de la Loi, de promouvoir la transparence et le sain exercice des activités de lobbying, d'élaborer un code de déontologie des lobbyistes, ainsi que d'assurer la tenue du registre des lobbyistes et de le rendre accessible au public sur son site Internet.

## **2.7 Le projet de loi n° 56 et l'assujettissement des OBNL**

### **2.7.1 Le lobbyiste d'organisme**

Le projet de loi n° 56 assujettit à titre de lobbyiste d'organisme :

- les employés, dirigeants ou membres du conseil d'administration d'un organisme à but non lucratif qui exercent une activité de lobbying pour cet organisme ou pour un organisme à but non lucratif ou un regroupement non constitué en personne morale dont cet organisme est membre; et
- les personnes physiques qui occupent une fonction au sein d'un regroupement non constitué en personne morale et qui exercent une activité de lobbying pour ce regroupement.

### **2.7.2 Les exceptions relatives à l'obligation d'inscription au registre des lobbyistes**

Pour qu'une personne se qualifie à titre de lobbyiste, il faut qu'elle exerce une activité de lobbying. À sa section IV, le projet de loi prévoit un certain nombre d'exclusions relatives aux communications faites auprès de titulaires de charges publiques.

Certaines de ces exclusions visent spécifiquement des communications faites par des organismes à but non lucratif et des regroupements non constitués en personne morale. C'est le cas des communications faites :

- par une personne physique au nom d'une association composée uniquement de personnes physiques non constituée en organisme à but non lucratif;
- pour un organisme à but non lucratif par un de ses bénévoles qui n'est pas un de ses employés, dirigeants ou membres de son conseil d'administration ou qui n'est pas un employé, un dirigeant, un membre du conseil d'administration, un associé ou un actionnaire d'une entreprise à but lucratif, d'une entité liée à celle-ci ou d'un organisme à but non lucratif membre de cet organisme;
- pour un regroupement non constitué en personne morale par l'un de ses bénévoles qui n'occupe pas une fonction au sein de ce regroupement ou qui n'est pas un employé, un dirigeant, un membre du conseil d'administration, un associé ou un actionnaire d'une entreprise à but lucratif, d'une entité liée à celle-ci ou d'un organisme à but non lucratif membre de ce regroupement; et
- pour la conclusion d'une entente ou l'obtention d'une subvention visant à assumer des dépenses de fonctionnement ou de soutien de la mission globale d'un organisme à but non lucratif, conformément à une loi, à un règlement ou à un programme existant.

Certaines autres exclusions, bien que ne visant pas spécifiquement les organismes à but non lucratif et les regroupements non constitués en personne morale, sont susceptibles de s'appliquer aux communications faites par ceux-ci auprès de titulaires de charges publiques. C'est le cas des communications faites :

- lors d'une commission parlementaire de l'Assemblée nationale ou transmise par écrit à la commission pour être remise aux membres de celle-ci et rendue publique;
- lors d'une séance publique ou d'une consultation publique tenue par une institution publique, ou à l'initiative d'une telle institution;
- auprès d'un titulaire d'une charge publique, à la suite d'une demande expresse de celui-ci ou d'un autre titulaire d'une charge publique de la même institution publique, lorsque cette demande ne résulte pas d'une intervention antérieure d'un lobbyiste faite auprès d'un de ces titulaires et que cette communication se limite à ce qui est demandé;
- lors des travaux d'un comité consultatif constitué par une institution publique, par un membre du comité auprès des autres membres, lorsque cette communication est limitée aux sujets déterminés par un titulaire d'une charge publique et que ces sujets ne résultent pas d'une demande antérieure d'un lobbyiste faite auprès de ce titulaire;
- pour l'obtention d'un contrat, d'une subvention, d'un don, d'un prêt, d'une garantie de prêt, d'un cautionnement ou d'une autre forme d'aide financière d'une valeur de 5 000 \$ et moins;
- postérieurement à l'attribution d'un contrat ou d'une subvention ou à la conclusion d'une entente lorsqu'elle est limitée aux discussions relatives à ses conditions d'exécution.

De façon générale, n'est pas non plus une activité de lobbyisme le simple fait notamment de :

- prendre un rendez-vous ou de fixer une rencontre avec un titulaire d'une charge publique;
- communiquer avec un membre de l'Assemblée nationale afin qu'une pétition soit déposée à l'Assemblée ou le fait de signer une telle pétition;
- s'enquérir de la nature ou de la portée des droits ou obligations d'une personne physique ou d'une entité;
- remplir une demande pour une subvention, un don ou une autre forme d'aide financière ainsi qu'un prêt, une garantie de prêt ou un cautionnement consenti à des conditions plus avantageuses que celles du marché, ainsi que de répondre aux questions et de fournir les renseignements requis pour le traitement de cette demande; et
- s'enquérir de l'état d'avancement d'un dossier.

C'est donc dire que ce ne sont pas toutes les communications avec les titulaires de charges publiques qui doivent faire l'objet d'une inscription au registre des lobbyistes.

### ***2.7.3 L'inscription du lobbyiste d'organisme au registre des lobbyistes***

Le projet de loi n° 56 propose une série de modifications importantes en ce qui a trait à la divulgation au registre des lobbyistes par rapport à la loi actuelle, tel qu'il appert au chapitre IV du projet de loi :

- le plus haut dirigeant de l'OBNL n'est plus responsable de l'inscription au registre des lobbyistes. Le lobbyiste d'organisme procède lui-même à la déclaration (article 16);
- l'inscription doit être produite plus rapidement que dans les 60 jours (pour la déclaration initiale) ou 30 jours (pour l'ajout d'un nouveau mandat) prévus à la loi actuelle. La déclaration d'un mandat doit être faite avant le début de l'activité de lobbyisme qui y est visée; toutefois, dans le cas où la première activité de lobbyisme d'un mandat n'a pas été planifiée, la déclaration doit être faite au plus tard le cinquième jour ouvrable suivant le début de cette activité (article 19);
- l'obligation de produire un renouvellement d'inscription au plus tard le 60<sup>e</sup> jour suivant la fin de l'année financière de l'OBNL n'apparaît plus au projet de loi;
- le lobbyiste d'organisme doit faire un bilan trimestriel de ses activités de lobbyisme (articles 22 et 23) effectuées pour l'ensemble de ses mandats.

### **2.7.4 Les sanctions en cas de manquement**

Le chapitre X du projet de loi n° 56 fait état des sanctions possibles en vertu de celui-ci, soit les sanctions administratives pécuniaires, les mesures disciplinaires et les sanctions pénales.

La sanction administrative pécuniaire viserait notamment à inciter le lobbyiste à prendre rapidement les mesures requises pour remédier à un manquement lié à un retard de production, de modification ou de correction d'une déclaration ou d'un bilan trimestriel ou encore lié au retard dans la production des renseignements ou documents exigés par un vérificateur et, par le fait même, à le dissuader de répéter de tels manquements, le tout tel que prévu aux articles 79 et suivants du projet de loi n° 56.

La sanction qui pourrait être imposée est de 50 \$ par jour, chaque jour durant lequel se poursuivrait un manquement constituant un manquement distinct, jusqu'à concurrence d'un montant de 500 \$. Avant l'imposition d'une telle sanction, un avis de non-conformité devrait être acheminé au lobbyiste afin de l'inciter à prendre les mesures requises pour remédier au manquement. Le lobbyiste pourrait demander le réexamen de celle-ci auprès du commissaire. Tant l'avis de réclamation que la décision rendue lors du réexamen seraient contestables devant le Tribunal administratif du Québec.

La mesure disciplinaire pourrait être imposée par le commissaire au lobbyiste qui manque de façon grave ou répétée aux obligations qui lui sont imposées par le projet de loi n° 56, le Code de déontologie des lobbyistes ou un autre règlement, conformément aux articles 97 et suivants du projet de loi n° 56. Une telle mesure interdirait au lobbyiste d'exercer des activités de lobbyisme pour une période ne pouvant excéder un an. Le lobbyiste pourrait présenter ses observations avant que la décision ne soit prise et la décision serait portable en appel devant la Cour du Québec.

La sanction pénale pourrait quant à elle être imposée par la Cour du Québec à la suite d'un constat d'infraction signifié par le Directeur des poursuites criminelles et pénales. Le montant des amendes varierait selon la nature de l'infraction, la récidive, l'incitation à l'infraction ou l'entrave étant susceptibles d'amendes plus élevées.

Le projet de loi n° 56 prévoit un délai de prescription de 3 ans à compter de la date de la perpétration de l'infraction pour les sanctions administratives pécuniaires, les mesures disciplinaires et les sanctions pénales.

## **2.8 Une comparaison législative avec les autres juridictions**

Au Canada, les juridictions qui encadrent la pratique des activités de lobbyisme auprès des institutions publiques assujettissent toutes, sans exception, les organismes à but non lucratif.

Comme chaque texte législatif ou réglementaire propose sa propre définition de la notion d'« organisation », il va de soi que les catégories d'organismes à but non lucratif qui doivent consigner l'objet de leurs communications d'influence dans un registre public sont susceptibles de varier légèrement d'une juridiction à l'autre.

Cela dit, une très grande majorité des juridictions rendent applicables à l'ensemble des organismes à but non lucratif leurs dispositions encadrant les communications d'influence, tels que l'illustrent les tableaux suivants :

NIVEAU FÉDÉRAL	
DÉFINITION D'ORGANISATION	LÉGISLATION
	FÉDÉRAL <i>Loi sur le lobbying</i> [a. 2 (1)]
organisation professionnelle	✓
organisation syndicale	✓
organisation bénévole	✓
chambre de commerce	✓
société de personnes	✓
fiducie	✓
association	✓
organisme de bienfaisance	✓
coalition	✓
groupe d'intérêt	✓
personne morale sans capital-actions constituée afin de poursuivre, sans gain pécuniaire pour ses membres, des objets d'un caractère national, provincial, patriotique, religieux, philanthropique, charitable, scientifique, artistique, social, professionnel ou sportif ou des objets analogues	✓

NIVEAU PROVINCIAL (1 DE 2)				
DÉFINITION D'ORGANISATION	LÉGISLATION			
	Alberta <i>Lobbyists Act</i> [a. 1 (1) (g)]	Colombie-Britannique <i>Lobbyists Registration Act</i> [a. 1 (1)]	Manitoba <i>Loi sur l'inscription des lobbyistes</i> [a. 1 (1)]	Nouveau-Brunswick <i>Loi sur l'inscription des lobbyistes</i> [a. 1] non en vigueur
organisation professionnelle	✓	✓	✓	✓
organisation syndicale	✓	✓	✓	✓
organisation bénévole	✓	✓	✓	✓
chambre de commerce	✓	✓	✓	✓
société	✓	✓	✓	
association	✓	✓	✓	✓
organisme de bienfaisance ou sans but lucratif	✓	✓	✓	✓
coalition	✓	✓	✓	✓
groupe d'intérêt	✓	✓	✓	✓
personne morale sans capital-actions constituée afin de poursuivre, sans gain pécuniaire pour ses membres, des objets d'un caractère national, provincial, patriotique, religieux, philanthropique, charitable, scientifique, artistique, social, professionnel ou sportif ou des objets analogues				✓

NIVEAU PROVINCIAL (2 DE 2)				
DÉFINITION D'ORGANISATION	LÉGISLATION			
	Nouvelle- Écosse	Ontario	Saskatchewan	Terre- Neuve-et- Labrador
	<i>Lobbyists' Registration Act</i> [a. 2 (1)]	<i>Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes</i> [a. 1]	<i>An Act respecting lobbying</i> [a. 2 (m)] non en vigueur	<i>Lobbyist Registration Act</i> [a. 2 (1) (e)]
organisation professionnelle	✓	✓	✓	✓
organisation syndicale	✓	✓	✓	✓
organisation bénévole	✓	✓	✓	✓
chambre de commerce	✓	✓	✓	✓
société			✓	
association	✓	✓	✓	✓
organisme de bienfaisance ou sans but lucratif	✓	✓	✓	✓
coalition	✓	✓	✓	✓
groupe d'intérêt	✓	✓	✓	✓
personne morale sans capital-actions constituée afin de poursuivre, sans gain pécuniaire pour ses membres, des objets d'un caractère national, provincial, patriotique, religieux, philanthropique, charitable, scientifique, artistique, social, professionnel ou sportif ou des objets analogues	✓	✓		✓



NIVEAU MUNICIPAL				
DÉFINITION D'ORGANISATION	LÉGISLATION			
	Brampton <i>By-law to establish and maintain a Lobbyist Registry in the City of Brampton</i>	Hamilton <i>Lobbyist Registry By-law No. 14-244</i>	Ottawa <i>Règlement sur le registre des lobbyistes</i>	Toronto <i>Toronto Municipal Code [a. 140-1]</i>
organisation professionnelle	La notion d'organisme n'est pas définie dans le règlement	La notion d'organisme n'est pas définie dans le règlement	La notion d'organisme n'est pas définie dans le règlement	✓
organisation syndicale				✓
organisme de bienfaisance ou sans but lucratif				✓  Les OBNL non reliés à un(e) profession, syndicat, entreprise, industrie ou entité à but lucratif ne sont pas visés par le règlement. Cependant, tous les OBNL y sont assujettis lorsqu'ils communiquent avec un titulaire d'une charge publique concernant une demande de subvention ou son attribution en dehors du processus normal

Dans les autres juridictions, l'assujettissement général des organismes à but non lucratif aux dispositions encadrant les communications d'influence ne semble pas faire l'objet de débats importants ou de contestations. Aucune difficulté particulière n'a été répertoriée quant à cette réalité.

Par ailleurs, plusieurs des textes législatifs précités prévoient des exclusions importantes applicables, notamment aux organismes à but non lucratif.

Ces exclusions font en sorte que plusieurs communications effectuées par le représentant d'un organisme à but non lucratif, pour le compte de cet organisme, n'ont pas à être consignées au registre des lobbyistes d'une province ou d'une municipalité, selon le cas.

À titre d'exemple, nous pensons notamment aux démarches suivantes prises à l'initiative et pour le compte d'un organisme à but non lucratif :

- les représentations effectuées par un bénévole agissant pour un organisme à but non lucratif;  
[Alberta, Colombie-Britannique, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Ontario, Saskatchewan, Terre-Neuve-et-Labrador]
- les représentations effectuées dans le cadre d'une séance du conseil municipal ou d'un comité du conseil;  
[Brampton, Hamilton, Ottawa et Toronto]
- les représentations effectuées dans le cadre d'une réunion ou d'un processus consultatif municipal auquel une personne participe en tant qu'intervenant;  
[Brampton, Hamilton et Ottawa]
- les représentations effectuées dans le cadre d'une procédure publique ou connue du public;  
[Toutes les juridictions]
- les représentations portant sur l'exécution, l'interprétation ou l'application d'une loi ou d'un règlement à l'égard d'une organisation;  
[Toutes les juridictions]
- les représentations portant sur la mise en œuvre ou l'application d'un(e) programme, politique, directive ou ligne directrice à l'égard de l'organisation;  
[Toutes les juridictions, sauf au Fédéral]
- les représentations portant sur une affaire de nature personnelle concernant l'organisation, sauf si la communication concerne une affaire répondant à la définition de lobbying;  
[Brampton, Hamilton, Ottawa et Toronto]
- les représentations portant sur la promotion ou la défense d'une politique ou d'un programme énonçant une position dans l'intérêt de la collectivité ou à son détriment et où cette position n'aurait aucun avantage pour l'organisation;  
[Brampton, Hamilton et Ottawa]
- les représentations visant une simple demande de renseignements;  
[Brampton, Fédéral, Hamilton, Ottawa et Toronto]
- les représentations visant à obtenir ou à transmettre des renseignements généraux au sujet d'une demande de service, de subvention, d'approbation d'aménagement ou de permis;  
[Brampton, Hamilton, Ottawa et Toronto]
- les représentations effectuées dans le cadre du déroulement normal du processus d'approbation d'une subvention ou d'un permis;  
[Brampton, Hamilton et Ottawa]
- pour une demande en urbanisme, les représentations effectuées avec un titulaire d'une charge publique jouant un rôle dans le traitement de la demande lors de la consultation préalable officielle, du dépôt de la demande et du processus d'examen de la demande;  
[Brampton, Hamilton et Ottawa]
- le dépôt d'une soumission dans le cadre d'un processus d'approvisionnement;  
[Brampton, Hamilton, Ottawa et Toronto]
- les représentations effectuées en réponse à une demande d'un titulaire d'une charge publique;  
[Toutes les juridictions, sauf le Fédéral]
- les commentaires formulés dans le cadre d'un rassemblement public;  
[Toronto]
- les représentations effectuées par une organisation à un titulaire d'une charge publique membre de cette organisation;  
[Toronto]
- les représentations sur une question d'intérêt financier d'une organisation qui n'a pas de personnel salarié.  
[Hamilton et Ottawa]

## PARTIE III

# LES ACTIONS COLLECTIVES AU QUÉBEC<sup>14</sup>

### 3.1 La nomenclature des organismes d'action collective

Le 31 mars 2015, on dénombrait au Québec 62 576 organismes à but non lucratif<sup>15</sup> dont la majorité était constituée sous la troisième partie de la Loi sur les compagnies du Québec<sup>16</sup>. À ce nombre, il faut ajouter 5 282 associations non personnifiées (non incorporées)<sup>17</sup>.

Les organismes à but non lucratif sont de différents ordres et se traduisent par différents modèles d'action. Pour les fins de la présente analyse, nous les avons divisés en deux grandes catégories : les organismes communautaires et les organismes d'action socio-économique.

#### 3.1.1 Les organismes communautaires

Cette catégorie regroupe deux types d'organismes communautaires : les organismes d'action communautaire et les organismes d'action communautaire autonome. Ils correspondent à la distinction que l'on trouve dans la politique gouvernementale sur la question et intitulée *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social au Québec*<sup>18</sup>.

Bien que l'on ne connaisse pas le nombre exact d'organismes communautaires, l'on s'entend généralement sur un nombre oscillant autour de 8 000 organismes d'action communautaire dont 4 000 organismes d'action communautaire autonome qui comprennent les organismes de défense collective des droits. Environ 5 000 de ces organismes sont financés par l'État<sup>19</sup>.

##### 3.1.1.1 Organismes d'action communautaire

Les organismes d'action communautaire sont axés principalement sur les services offerts aux personnes et dont l'intervention ne vise pas prioritairement la promotion d'un projet de société misant sur la transformation sociale. Leur intervention vise à répondre à des besoins de services collectifs de proximité (par exemple, les clubs de sports ou de loisirs). Il arrive aussi que ces organismes soient offerts en complémentarité avec les services offerts par l'État (par exemple, les organismes d'assistance et d'accompagnement aux plaintes du secteur de la santé, les maisons de convalescence, les services externes de main-d'œuvre [SEMO]). Pour être reconnus comme organismes d'action communautaire, ils doivent répondre aux critères suivants :

- avoir un statut d'organisme à but non lucratif;
- démontrer un enracinement dans la communauté;
- entretenir une vie associative et démocratique;
- être libres de déterminer leur mission, leurs orientations, leurs approches et leurs pratiques.

14 Les informations que l'on trouve dans cette partie ont été colligées par M. Daniel Jean, directeur général de la solidarité de l'action communautaire du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. L'appellation « organisme à but non lucratif » provient de la Politique gouvernementale *L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*.

15 Revenu Québec, rapport annuel de gestion 2014-2015, p. 27, tableau 9.

16 Bien qu'il existe une quinzaine de lois générales qui permettent l'incorporation comme organisme à but non lucratif, c'est sous la troisième partie de la Loi sur les compagnies du Québec (RLRQ, c. C-38) que s'incorpore la grande majorité des organismes à but non lucratif.

17 L'association non personnifiée issue d'un contrat d'association ne possède pas la personnalité juridique et se confond avec ses membres. Elle est régie par les dispositions du Code civil du Québec (articles 2267 et suivants).

18 Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, septembre 2001.

19 Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales. État de situation du soutien financier gouvernemental en action communautaire, consolidé 2013-2014 / 2012-2013, septembre 2015.

### 3.1.1.2 Organismes d'action communautaire autonome

Les organismes d'action communautaire autonome s'associent au mouvement social de l'action communautaire autonome auquel ils participent (par exemple, les centres de femmes, les organismes de défense collective des droits, les corporations de développement communautaire (CDC), les maisons de jeunes. En plus de remplir les quatre critères énumérés précédemment – qui s'appliquent à l'ensemble des organismes communautaires – ils doivent répondre aux critères suivants qui reflètent la nature de leurs actions afin de préserver une distance à l'égard de l'État, soit :

- avoir été constitués à l'initiative des gens de la communauté;
- poursuivre une mission sociale propre à l'organisme et qui favorise la transformation sociale;
- faire preuve de pratiques citoyennes et d'approches larges axées sur la globalité de la problématique abordée;
- être dirigés par un conseil d'administration indépendant du réseau public.

Les organismes d'action communautaire autonome comprennent, comme nous l'avons mentionné précédemment, les organismes de défense collective des droits. Pour être reconnus comme tels, ces organismes ayant une reconnaissance spécifique par le gouvernement et qui sont rattachés à un seul ministère, doivent remplir les huit critères des organismes d'action communautaire autonome<sup>20</sup> et, en plus, avoir pour mission unique ou principale :

- des activités d'éducation populaire autonome axées sur les droits et la vie démocratique;
- des activités de mobilisation sociale

et être également actifs dans l'une ou l'autre des catégories d'activités suivantes :

- des activités de représentation;
- des activités d'action politique non partisane.

### 3.1.2 Les organismes d'action socio-économique

Cette catégorie regroupe les autres organismes ayant un statut d'organisme à but non lucratif ou un statut de coopérative. Leurs activités touchent les domaines généraux ou spécialisés du secteur socio-économique.

#### 3.1.2.1 Organismes à vocation philanthropique

Les organismes à vocation philanthropique ont pour objectif de promouvoir les activités philanthropiques. Ils se composent d'une multitude de fondations et de fiducies, petites et grandes, privées, publiques ou communautaires qui opèrent à diverses échelles et selon des finalités variées reflétant différentes formes de solidarité et de contrepartie<sup>21</sup>. La nomenclature de ces organismes peut varier. On y retrouve par exemple les fondations qui réservent leur fonds à une seule organisation, telles que les fondations d'hôpitaux et celles d'universités, les fondations familiales où le capital initial provient d'une personne ou d'une famille, les fondations corporatives financées par des entreprises privées, les fondations de clubs philanthropiques, tels que les clubs Rotary, Lions, Chevaliers de Colomb et Kiwanis, ou encore les fondations à vocations spécifiques. Dans son édition de 2016, le répertoire du Centre québécois de philanthropie comprend 1 210 inscriptions<sup>22</sup>.

20 Les associations coopératives d'économie familiale, connues sous l'acronyme ACEF, représentent une exception, car bien qu'elles ne soient pas des organismes à but non lucratif, leur finalité sociale les a amenées à être assimilées par le gouvernement au champ de l'action communautaire et plusieurs sont considérées comme des organismes de défense collective des droits.

21 Cahiers du LAREPPS (Laboratoire de recherche sur les pratiques et politiques sociales), N° 12-02, *Fondations et philanthropie au Canada et au Québec : influence, portrait et enjeux*, École de travail social, UQAM, juillet 2012, p. 1.

22 Le Centre québécois de philanthropie, le répertoire Fonds et fondations au Québec 2016.

### 3.1.2.2 Organismes à vocation socio-culturelle

Les organismes à vocation socio-culturelle dont il est ici question sont ceux qui visent à rendre accessible à la communauté une programmation d'activités sociales et culturelles (par exemple, les festivals, les orchestres symphoniques, les théâtres, les musées, les jardins zoologiques, les jardins botaniques, les aquariums, les médias, les clubs et cercles récréatifs et de divertissement).

### 3.1.2.3 Organismes à vocation religieuse

Les organismes à vocation religieuse font la promotion des valeurs et des croyances religieuses, célèbrent des services et des rites religieux (par exemple, dans les églises, les temples, les mosquées, les synagogues, les monastères) et comprennent les organismes auxiliaires (par exemple, les associations à caractère religieux, les sociétés bibliques, les congrégations).

### 3.1.2.4 Associations d'affaires, associations professionnelles et syndicats

Ces organismes soutiennent, régissent et protègent les intérêts du milieu des affaires (par exemple, les chambres de commerce, les associations constituées majoritairement d'entreprises à but lucratif ou de représentants de telles entreprises), du milieu du travail (par exemple, les centrales syndicales) et du milieu professionnel (par exemple, les corporations professionnelles, les ordres professionnels). Ces organismes ne sont pas visés par notre étude puisqu'ils sont déjà assujettis à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying et que la demande qui nous a été faite ne porte que sur l'assujettissement des organismes à but non lucratif qui ne sont pas actuellement visés par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying et son règlement d'application.

### 3.1.2.5 Associations étudiantes

Les associations ou regroupements d'associations d'élèves ou d'étudiants ont pour fonctions principales de représenter respectivement les élèves, les étudiants ou les associations d'élèves ou d'étudiants et de promouvoir leurs intérêts, notamment en matière d'enseignement, de pédagogie, de services aux élèves ou étudiants et d'administration de l'établissement d'enseignement. Ils sont pour la plupart encadrés par la Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants<sup>23</sup>.

### 3.1.2.6 Organismes politiques

Les organismes politiques font la promotion d'une action politique partisane, tels les partis politiques et leurs instances; ils doivent être autorisés par le Directeur général des élections et sont régis par les lois électorales<sup>24</sup>. Ils ne sont pas visés par la présente étude.

### 3.1.2.7 Organismes de défense et de promotion des intérêts

Les organismes de défense et de promotion des intérêts soutiennent, régissent et protègent les seuls intérêts de leurs membres, que ceux-ci soient des personnes physiques ou morales (par exemple, les clubs d'élites de sport, les centres de recherche médicale, les regroupements de riverains, etc.)

### 3.1.2.8 Organismes de développement économique

Il s'agit d'organismes mis sur pied par une instance publique pour répondre à des intérêts de développement économique ou d'aide aux entreprises (par exemple les CLD, les SDE, les SADC). Compte tenu de l'aspect particulier de ces organismes (mission, organisation) et de la problématique qu'elle présente, ces organismes ont été exclus de notre étude.

<sup>23</sup> RLRQ, c. A-3.01, article 3.

<sup>24</sup> Loi électorale (RLRQ, c. E-3.3), Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (RLRQ, c. E-2.2) et la Loi sur les élections scolaires (RLRQ, c. E-2.3).

### 3.1.2.9 Entreprises d'économie sociale, coopératives et mutuelles

Les entreprises d'économie sociale poursuivent à la fois une mission économique et une mission sociale. Elles se déploient dans de nombreux secteurs d'activités; elles produisent et vendent des biens et des services de différentes natures. Au Québec, on compte 3 300 coopératives et mutuelles<sup>25</sup>, et 3 700 organismes à but non lucratif ayant des activités marchandes<sup>26</sup>.

On trouve notamment dans ce secteur des organismes de services (par exemple les caisses populaires, les ressources externes d'employabilité, les coopératives de travail, les coopératives de soutien technique, les centres péri ressources, les centres de la petite enfance (CPE), les entreprises d'aide domestique). Ces organismes permettent une offre de biens et de services non comblée par le marché, tout en étant soumis à ses lois. Rappelons que les coopératives ont un statut d'organisme à but lucratif.

## 3.2 L'action communautaire au Québec

### 3.2.1 Le processus d'émergence des organismes communautaires et les démarches en découlant

Comme nous l'avons mentionné précédemment, on estime à environ 8 000 le nombre d'organismes œuvrant dans le champ de l'action communautaire au Québec.

#### 3.2.1.1 La création d'un organisme communautaire

La création et le développement d'un organisme communautaire ne se font pas de manière spontanée, sans enracinement et de manière isolée de la réalité d'un territoire ou d'une communauté. Un organisme communautaire est habituellement issu de quelques individus qui vivent un problème commun ou qui ont un intérêt ou une préoccupation commune, sur un territoire donné, et qui décident de mettre en place une action, des solutions, pour corriger ou améliorer une situation. Certaines de ces initiatives citoyennes aboutissent donc à la création d'un organisme et peuvent donner lieu à une offre de services ou d'activités de proximité fondée sur des valeurs de solidarité et de démocratie.

Lors de leur création, les organismes communautaires sont généralement composés de bénévoles. Ces derniers élaborent différentes stratégies d'intervention et structurent l'action et les ressources disponibles. Des liens se tissent alors entre la communauté d'appartenance et l'organisme, souvent par l'entremise de ses membres et des personnes qui s'adressent à lui.

De la phase de démarrage à la phase de consolidation, différentes contributions de la communauté s'ajoutent, soit en argent, en temps, en biens ou en services. C'est alors que l'organisme a recours à des ressources philanthropiques ou au soutien de sa municipalité ou du gouvernement du Québec.

### L'arrivée des regroupements

Les regroupements, qu'ils soient locaux, régionaux ou nationaux, facilitent le travail des organismes communautaires de base en leur permettant de se concentrer sur les interventions et actions directes. Ils sont près de 350 au Québec<sup>27</sup> à être soutenus par le gouvernement. Par exemple, ce sont souvent les regroupements qui assurent la représentation, facilitent la concertation et la mobilisation, font la promotion de l'action et assurent les fonctions de recherche et de formation.

25 Au 31 mars 2015, le Québec comptait 3 355 coopératives selon le rapport annuel de gestion 2014-2015 de Revenu Québec, p. 27, tableau 9.

26 Les données sur le nombre d'entreprises d'économie sociale ont été publiées en 2002 dans le *Portrait statistique des entreprises d'économie sociale*, une collaboration du ministère des Finances, du ministère de l'Industrie et du Commerce et du Chantier de l'économie sociale. Ce portrait n'a pas été mis à jour depuis.

27 Direction générale de la solidarité de l'action communautaire du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Les 62 regroupements locaux sont généralement des interlocuteurs multisectoriels et des facilitateurs sur le plan local. Les 89 regroupements régionaux sont souvent composés d'organismes d'un même secteur d'activité et sont en relation avec des instances régionales. Il en va de même pour les 199 regroupements nationaux qui travaillent avec les instances nationales.

À la suite de l'émergence des organismes communautaires et des regroupements sont nées les démarches territoriales intégrées ou concertées.

### **3.2.2 Les différentes formes d'organismes communautaires au Québec**

Pour s'y retrouver au sein de ce milieu communautaire, il faut être en mesure de faire les distinctions au regard du type d'organisme, soit un organisme de base ou un regroupement d'organismes et entre une logique sectorielle ou multisectorielle.

#### **3.2.2.1 Les organismes de base**

Les organismes communautaires, dont plus de 4 600 sont soutenus par le gouvernement du Québec, se définissent par un champ d'intervention spécifique à l'un des secteurs d'activité (autochtone, santé, services sociaux, emploi, éducation, culture, loisir, etc.). Leur rayonnement peut être :

- local
- régional
- national

#### **3.2.2.2 Les regroupements d'organismes**

Voici un bref survol des types de regroupements au Québec. Les regroupements d'organismes communautaires peuvent réunir des organismes d'un secteur spécifique (autochtone, santé, services sociaux, emploi, éducation, culture, loisir, etc.). Ils sont alors sectoriels. Lorsqu'ils regroupent plusieurs secteurs, ils sont multisectoriels. Leur rayonnement peut être :

- local
- régional
- national

#### **Regroupements sectoriels locaux**

Les organismes de base peuvent être regroupés par secteurs sur une base locale, mais c'est assez rare. On retrouve ce type de regroupement dans le cadre d'une démarche territoriale intégrée où, par exemple, les différents organismes œuvrant auprès des personnes voudront se donner un espace de concertation (maison de la famille, maison de jeunes, centre communautaire de loisirs, etc.)

#### **Regroupements sectoriels régionaux**

Il arrive que les organismes d'un secteur soient regroupés au plan régional (par exemple, un ROC est un regroupement d'organismes communautaires œuvrant au plan régional dans le secteur de la santé et des services sociaux ou encore un regroupement régional d'organismes sportifs, etc.)

#### **Regroupements sectoriels nationaux**

Il existe des regroupements nationaux sectoriels dont les membres sont principalement des regroupements régionaux du secteur : la Coalition des tables régionales d'organismes communautaires (CTROC), le Réseau des tables régionales des groupes de femmes du Québec ou le Regroupement québécois de développement social (RQDS).

Il existe aussi des regroupements nationaux sectoriels dont les membres sont principalement des organismes nationaux : la Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN), le Collectif pour un Québec sans pauvreté ou le Réseau de l'action bénévole du Québec (RABQ).

Il existe aussi des regroupements nationaux sectoriels dont les membres sont principalement des organismes locaux : la Fédération des centres d'action bénévole du Québec (FCABQ) qui regroupe 112 centres d'action bénévole ou l'Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraitées (AQDR) qui regroupe 45 AQDR locales.

### **Regroupements multisectoriels locaux**

Les organismes de base sont aussi regroupés sur une base locale au sein d'un regroupement d'organismes multisectoriels. Ces regroupements locaux répondent à une autre logique que celle de promouvoir un secteur d'activité ou un type de clientèle. L'approche vise à susciter un développement local, une approche plus concertée du milieu communautaire. Ils ont de plus dans leur mission l'objectif de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ils prennent généralement la forme d'une corporation de développement communautaire (CDC).

### **Regroupements multisectoriels régionaux**

Il arrive que les organismes de base de différents secteurs se regroupent souvent au plan régional pour une action concertée. Par exemple, au niveau de l'éducation populaire, il existe des tables de regroupements d'organismes en éducation populaire dont la composition des membres provient de différents secteurs.

### **Regroupements multisectoriels nationaux**

Il existe des regroupements nationaux multisectoriels dont les membres sont principalement des regroupements, par exemple le Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA) ou encore la Table des corporations de développement communautaire (TNCDC).

## **3.2.3 Les rôles et fonctions des regroupements d'organismes**

Les regroupements assument plusieurs rôles et fonctions auprès de leurs membres, de l'appareil gouvernemental et de la société en général. Toutes leurs actions découlent de l'action collective. La participation préalable des membres aux concertations qu'ils organisent donnent les orientations aux regroupements pour agir.

La participation des membres vise à susciter le développement cohérent de la mission du regroupement et des membres, au nom des membres et souvent avec leur participation, que ce soit en ce qui a trait aux :

activités de la vie associative :

- assemblée générale annuelle;
- consultation (sondage interne, assemblée générale extraordinaire, etc.);
- groupe de travail;
- planification, stratégie concertée.

des interventions concertées pour et par les membres :

- activités de représentation des membres;
- rencontres avec différentes instances des milieux communautaire, socioéconomique et politique;
- communications externes (médias, présentation publique (colloque, congrès ou autre), diffusions web, réseaux sociaux, etc.);
- éducation populaire auprès de la population ou des partenaires (campagne de sensibilisation, café-rencontre, web session, séances d'éducation, de sensibilisation et d'information, etc.);



- actions publiques de mobilisation, d'influence, etc;
- développement ou mise en commun de services.

L'identification des besoins, réalisée par la concertation des membres, vise à soutenir les membres et à leur fournir des services à travers le regroupement qu'ils ont créé :

- transfert de connaissances (formation, colloque, perfectionnement, etc.);
- développement de la connaissance (recherche, étude, sondage, évaluation, etc.);
- communications internes (journal, visioconférence, téléphone, courriel, fax, etc.);
- soutien technique et logistique (soutien à la vie associative et démocratique des membres, outils, guide, coaching, etc.).

Enfin, la fonction de porte-parole et de représentant des organismes d'action communautaire auprès des instances gouvernementales vise à fournir aux différents ministères et organismes gouvernementaux un portrait et une expertise sur l'action communautaire et sur ses différents secteurs d'activités :

- production d'avis, de mémoires, etc.
- participation aux tables de travail gouvernementales.

### **3.2.4 La politique gouvernementale en matière d'action communautaire**

La politique gouvernementale « *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* » a été adoptée par le Conseil des ministres en juillet 2001.

Un *Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire* a été adopté en août 2004. Il visait à rendre opérationnelles les différentes modalités de la politique et, à terme, de rendre effectif l'esprit de simplification et d'harmonisation des pratiques administratives.

Les modalités administratives à harmoniser font l'objet du *Cadre de référence en matière d'action communautaire* adopté en août 2004 par le Conseil des ministres.

#### **3.2.4.1 Les interlocuteurs privilégiés**

Les principes directeurs de la politique gouvernementale s'appliquent à toute relation que le gouvernement entretient avec le milieu communautaire. Toutefois, c'est souvent avec les regroupements qui agissent comme instances de représentation des organismes de base que les ministères et les organismes gouvernementaux sont plus particulièrement appelés à établir une relation soutenue. Cet aspect de leur rôle facilite la tâche du gouvernement de déterminer les interlocuteurs qui doivent être sollicités relativement aux questions à traiter avec le milieu communautaire.

Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), responsable de l'action communautaire, travaille avec trois interlocuteurs privilégiés qui lui ont été désignés : le Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA); le Réseau de l'action bénévole du Québec (RABQ) et le Réseau québécois de développement social (RQDS). Ces trois interlocuteurs émettent entre autres des avis et participent à des comités de travail, à la demande des autorités du MESS.

Ce concept d'interlocuteurs privilégiés a été repris dans la Loi sur l'économie sociale<sup>28</sup> et deux organismes ont aussi ce statut, le Chantier de l'économie sociale et le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité.

<sup>28</sup> RLRQ, c. E-1.1.1, article 5.

### Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA)

Le Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA), créé en 1996 sous le nom de Comité aviseur de l'action communautaire autonome, a été désigné par la politique gouvernementale comme l'interlocuteur privilégié du gouvernement en matière d'action communautaire autonome. Cinquante-sept regroupements et organismes nationaux sont membres du RQ-ACA, ce qui lui permet de rejoindre près de 4 000 organismes d'action communautaire autonome.

### Réseau de l'action bénévole du Québec (RABQ)

Le Réseau de l'action bénévole du Québec (RABQ) agit en tant qu'interlocuteur privilégié auprès du gouvernement du Québec sur tout ce qui touche l'action bénévole. Sa création, en janvier 2003, est issue d'une vaste consultation auprès de milliers de bénévoles de différents milieux, réalisée lors de l'année internationale des bénévoles au Québec de 2001.

Le RABQ regroupe 26 organismes nationaux multisectoriels.

### Réseau québécois de développement social (RQDS)

Le Réseau québécois de développement social (RQDS) agit en tant qu'interlocuteur privilégié en matière de développement social auprès du gouvernement du Québec. Il a été fondé en 2005, à l'initiative de quelques responsables de comités régionaux de développement social.

Il compte 16 régions membres, où l'on retrouve des démarches régionales en développement social.

#### 3.2.4.2 Participation aux grands débats publics

La participation des instances de représentation du milieu communautaire enrichit les débats publics en favorisant l'expression d'un plus large éventail de points de vue sur de grands enjeux qui portent sur des sujets d'intérêt, de portée sectorielle ou non, pour les citoyennes et citoyens. Elle peut se faire dans le cadre des mécanismes habituels de discussion et de consultation comme les commissions parlementaires ou encore à l'intérieur d'autres instances constituées pour encadrer les discussions.

L'application de ce principe passe avant tout par l'expression d'une volonté de reconnaître l'expertise du milieu communautaire et de la solliciter dans les moments opportuns. Ainsi, les instances de représentation du milieu communautaire doivent être invitées à s'exprimer sur les enjeux qui les concernent spécifiquement. Elles doivent également être conviées à une participation active, au même titre que les autres interlocuteurs de la société civile : milieux d'affaires, instances syndicales, groupes d'intérêts, etc.

Les ministères et organismes gouvernementaux sont invités à définir clairement leurs attentes envers les instances de représentation de leur secteur d'activité en ce qui concerne leur participation aux grands débats publics. Ces attentes peuvent même être consignées dans une entente de soutien financier.

Les ministères et les organismes gouvernementaux qui mettent en place des mécanismes de consultation sur leurs orientations ou leurs politiques sectorielles se doivent d'inviter les instances de représentation de leur secteur d'activité à y participer, sur une base libre et volontaire. Il est question ici de tout mode de consultation ou d'échange, du comité ou table de concertation jusqu'au forum d'échange sur le Web. Le ministère ou l'organisme gouvernemental qui ne dispose pas d'un tel mécanisme a élaboré une stratégie d'échange afin de profiter de l'expertise des instances de représentation du milieu communautaire de son secteur d'activité.

Lorsque c'est possible, des instances de consultation devraient s'établir aux paliers supra local ou local lorsque les organismes communautaires de base y sont davantage visés. Les ministères et organismes gouvernementaux doivent s'assurer de faciliter les consultations à ces paliers.

### 3.3 La distinction entre les entreprises d'économie sociale et les organismes communautaires

Les définitions de l'économie sociale et de l'action communautaire sont fondées sur une approche large et inclusive. Pour cette raison, il est parfois difficile de statuer sur la correspondance d'une organisation à l'une ou l'autre de ces définitions.

#### 3.3.1 Les définitions et les principes

##### Économie sociale

Selon la Loi sur l'économie sociale<sup>29</sup>, on entend par « économie sociale » l'ensemble des activités économiques à finalité sociale réalisées dans le cadre d'entreprises dont les activités consistent notamment en la vente ou l'échange de biens ou de services et qui sont exploitées conformément aux principes suivants :

1. l'entreprise a pour but de répondre aux besoins de ses membres ou de la collectivité;
2. l'entreprise n'est pas sous le contrôle décisionnel d'un ou de plusieurs organismes publics [...];
3. les règles applicables à l'entreprise prévoient une gouvernance démocratique par les membres;
4. l'entreprise aspire à la viabilité économique;
5. les règles applicables à l'entreprise interdisent la distribution des surplus générés par ses activités ou prévoient une distribution de ceux-ci aux membres au prorata des opérations effectuées entre chacun d'eux et l'entreprise;
6. les règles applicables à la personne morale qui exploite l'entreprise prévoient qu'en cas de dissolution, le reliquat de ses biens doit être dévolu à une autre personne morale partageant des objectifs semblables.

La finalité sociale est celle qui n'est pas centrée sur le profit pécuniaire, mais sur le service aux membres ou à la collectivité. Elle s'apprécie notamment en fonction de la contribution de l'entreprise à l'amélioration du bien-être de ses membres ou de la collectivité et à la création d'emplois durables et de qualité.

##### Entreprise d'économie sociale

L'entreprise d'économie sociale prend assise sur une démarche entrepreneuriale. Conséquemment, elle produit de façon organisée des biens et des services qu'elle vend sur un marché à un coût réel.<sup>30</sup> Elle doit être exploitée conformément aux principes énoncés au premier alinéa de la loi, par une coopérative, une mutuelle ou une association dotée de la personnalité juridique (le terme organisme à but non lucratif est d'usage commun).

##### Action communautaire

Selon la politique gouvernementale *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* et le Cadre de référence en matière d'action communautaire, « l'action communautaire est une action collective fondée sur des valeurs de solidarité, de démocratie, d'équité et d'autonomie. Elle s'inscrit essentiellement dans une finalité de développement social et s'incarne dans des organisations qui visent l'amélioration du tissu social, des milieux et des conditions de vie ainsi que le développement des potentiels individuels et collectifs. Ces organisations apportent une réponse à des besoins exprimés par des citoyennes ou des citoyens qui vivent une situation problématique semblable ou qui partagent un objectif de mieux-être commun.

<sup>29</sup> Loi sur l'économie sociale (RLRQ, chapitre E-1.1.1).

<sup>30</sup> Par coût réel, nous entendons un tarif qui équivaut aux coûts de production. Ainsi, ce coût n'est pas fixé volontairement sous le marché, comme cela peut être le cas lorsqu'un organisme offre un service gratuitement, en échange d'une contribution volontaire ou symbolique, généralement très en deçà des coûts de production. Le coût fixé permet à l'entreprise de poursuivre ses activités en assurant sa viabilité financière. Certaines nuances s'imposent toutefois : 1) il existe des entreprises d'économie sociale où l'acheteur de services bénéficie d'une réduction du coût réel en raison d'une aide gouvernementale dirigée vers ce secteur particulier. Par exemple, le cas des services de garde à la petite enfance et des soins à domicile (Programme d'exonération financière pour les services à domicile); 2) comme l'entreprise privée, l'entreprise d'économie sociale peut bénéficier d'aide gouvernementale qui a une influence, ultimement, sur la tarification de ses services (ex. : les coopératives d'habitation reçoivent une subvention initiale à la construction qui diminue leur endettement immobilier et leur permet de charger des loyers légèrement sous le marché).

L'action communautaire témoigne d'une capacité d'innovation par les diverses formes d'intervention qu'elle emprunte et se caractérise par un mode organisationnel qui favorise une vie associative axée sur la participation citoyenne et la délibération »<sup>31</sup>.

## Organisme communautaire

Pour être considérée comme un organisme d'action communautaire ou organisme communautaire, l'action d'une organisation doit, dans un premier temps, se situer dans le champ de l'action communautaire. Dans un deuxième temps, elle doit répondre aux quatre critères suivants :

- avoir un statut d'organisme à but non lucratif (OBNL);
- démontrer un enracinement dans la communauté;
- entretenir une vie associative et démocratique;
- être libre de déterminer sa mission, ses orientations ainsi que ses approches et ses pratiques.

**Tableau 1 : Comparaison entre les principes s'appliquant aux entreprises d'économie sociale et ceux s'appliquant aux organismes communautaires**

PRINCIPES DIRECTEURS	ENTREPRISES D'ÉCONOMIE SOCIALE	ORGANISMES COMMUNAUTAIRES
Réponse à des besoins collectifs (membres ou collectivités)	Oui	Oui
Autonomie décisionnelle	Oui	Oui
Gouvernance démocratique	Oui	Oui
Aspiration à la viabilité économique	Oui	Pas nécessairement
Distribution des surplus aux membres	Oui <sup>32</sup>	Non
Dévolution du reliquat à une personne morale poursuivant une mission semblable	Oui	Obligation légale seulement si les OBNL perçoivent des dons, mais la plupart des organismes communautaires prévoient une telle disposition
Avoir un statut d'organisme à but non lucratif	Pas nécessairement (un grand nombre sont des coopératives et des mutuelles)	Oui Sauf pour les ACEF <sup>33</sup>

31 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2004). Les balises d'interprétation des pratiques administratives, Deuxième partie, Cadre de référence en matière d'action communautaire, p. 6.

32 Les coopératives qui dégagent un surplus de leurs activités économiques sont autorisées à distribuer une partie de cet excédent aux membres, sous certaines conditions (ex. : après avoir affecté les sommes prévues à la réserve). La ristourne est une remise versée au membre en proportion de l'utilisation qu'il a fait des produits et services de l'entreprise. Dans ce cas, les coopératives ne sont plus considérées comme des OBNL. Les coopératives peuvent toutefois décider de ne pas verser de ristourne ni d'intérêt à leurs membres; leurs statuts doivent alors préciser que la distribution des surplus n'est pas autorisée. Dans ce cas, elles sont considérées comme des OBNL.

33 Les organismes qui ont un statut de coopérative ne sont pas visés par la politique gouvernementale. Font cependant exception à l'application de cette règle les associations coopératives d'économie familiale, connues sous l'acronyme ACEF, dont la finalité sociale les a amenées à être assimilées au champ de l'action communautaire et dont plusieurs sont considérées comme des organismes de défense collective des droits (voir le Cadre de référence en matière d'action communautaire, troisième partie, p.6).

## Constats

Certains principes s'appliquent à la fois aux organismes communautaires et aux entreprises d'économie sociale, notamment :

- la réponse à des besoins collectifs (membres ou collectivité);
- l'autonomie décisionnelle (par rapport aux organismes publics);
- la vie associative (membres ou collectivité) et gouvernance démocratique.

D'autres principes ne s'appliquent pas nécessairement aux organismes communautaires ou aux entreprises d'économie sociale et peuvent aider à les distinguer :

- la démarche entrepreneuriale et l'aspiration à la viabilité économique;
- l'enracinement dans la collectivité.

### **3.3.2 Les éléments de distinction entre les entreprises d'économie sociale et les organismes communautaires**

#### **3.3.2.1 Démarche entrepreneuriale et aspiration à la viabilité économique**

Les entreprises d'économie sociale s'inscrivent dans une démarche entrepreneuriale et ont pour activité principale la production de biens ou de services destinés à leurs membres ou à la collectivité. Autrement dit, elles répondent aux besoins de ceux-ci par la mise en œuvre de leur activité économique.

La démarche entrepreneuriale s'exprime notamment par la planification de la production économique. Cette planification prend la forme d'études de marché, de plans d'affaires, de développement stratégique, de cahiers de charges par la présence d'objectifs et de cibles de production, etc.

Les statuts juridiques des coopératives et des mutuelles permettent de valider l'existence d'une activité économique, alors que dans le cas des OBNL d'autres indicateurs sont requis. Ainsi, seuls les OBNL qui ont pour activité principale la production organisée de biens ou de services destinés à leurs membres ou à la collectivité et qui en tirent des revenus marchands (de sources publique ou privée) sont considérés comme des entreprises d'économie sociale.

Notons que ce concept ne s'applique généralement pas aux organismes communautaires. Ces derniers visent avant tout à offrir un bien ou un service en réponse à un besoin collectif dans une logique d'accessibilité à un service non marchand.

La plupart du temps, cette distinction marquée entre les entreprises d'économie sociale et les organismes communautaires peut être constatée en considérant la mission d'une organisation. Il en est d'ailleurs question dans le *Cadre conceptuel pour définir la population statistique de l'économie sociale au Québec* :

La définition de l'entreprise au sens du Code civil du Québec se réfère aussi au terme « production organisée », ce qui signifie qu'elle n'est pas le résultat du hasard, mais plutôt qu'elle s'inscrit dans le cadre d'un objectif économique prédéterminé par l'entrepreneur. L'organisation doit donc aussi avoir, inscrit dans sa mission ou dans ses objectifs, une référence à l'offre d'un service ou à la production d'un bien se traduisant par une activité régulière qui sert de moyen pour arriver à ses fins et qui entraîne des charges d'exploitation et des revenus »<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Bouchard, Marie J. (dir.), *Cadre conceptuel pour définir la population statistique de l'économie sociale*, Cahier de la Chaire de recherche du Canada en économie sociale, Collection recherche, 2<sup>e</sup> tirage, 2011, p. 43.

Le type de revenus de l'organisation peut également aider à distinguer une entreprise d'économie sociale d'un organisme communautaire :

« [...] il sera utile de distinguer les revenus non marchands de source gouvernementale (subventions) et de source privée (dons), ainsi que les revenus marchands de source gouvernementale (contrats de service ou ventes à une entité publique) et privée (ventes aux particuliers ou aux entreprises).<sup>35</sup>

Ainsi, les revenus des entreprises d'économie sociale sont davantage de type marchand, alors que ceux des organismes communautaires sont davantage de type non marchand.

**Tableau 2 : Sources et mode d'allocation des ressources<sup>36</sup>**

TYPES DE REVENUS			
SOURCE/MODE D'ALLOCATION	ÉCHANGE (MARCHANDS)	REDISTRIBUTION (NON MARCHANDS)	RÉCIPROCITÉ (NON MONÉTAIRE)
Publique	Contrats, appel d'offres  Ententes de service en mode contrat	Subventions à la mission  Ententes de service en mode subvention	Prêts de services, mises à disposition, contribution en nature
Privée (particuliers et organisations)	Vente au marché, contrats entre privés	Dons, cotisations, commandites monétaires	Bénévolat, commandites non monétaires, prêts de services, mises à disposition, contribution en nature

L'aspiration à la viabilité économique, davantage applicable aux entreprises d'économie sociale, est au cœur de la démarche entrepreneuriale. Elle doit être interprétée comme un objectif économique visant à ce que les coûts de production soient couverts par les revenus marchands, quelle que soit leur source. Pour atteindre cet objectif, l'entreprise met en œuvre les moyens nécessaires : planification, placement de surplus dans la réserve, gestion du risque, etc.

Le terme « aspiration » a été retenu parce que la viabilité économique n'est pas garantie chaque année, mais est sujette à l'influence de plusieurs facteurs externes ou internes. Malgré tout, l'entreprise doit démontrer qu'elle planifie ses activités de manière à y parvenir, sans quoi son existence même est menacée.

<sup>35</sup> Idem

<sup>36</sup> Bouchard, Marie J. (dir.), *ibid.* p. 57.

Il est à noter que certaines entreprises d'économie sociale sont assujetties à des programmes et parfois même à des lois pour offrir des services ciblés par l'État (par exemple les entreprises d'économie sociale en aide à domicile, les entreprises adaptées ou les centres de la petite enfance). Dans ces cas, il est fréquent que l'utilisateur puisse recevoir une aide financière pour avoir accès aux services de l'entreprise.

Cette notion est donc différente de celle d'équilibre budgétaire où les revenus et les dépenses doivent minimalement s'équilibrer pour assurer la pérennité de l'organisation. Pour les organismes communautaires, c'est ce qui est visé. Ils offrent généralement leurs services gratuitement, ou à des prix qui ne sont pas économiquement significatifs au regard des coûts réels. Ils assurent leur fonctionnement et la réalisation de leur mission, par exemple grâce au soutien financier de bailleurs de fonds, à la cotisation de leurs membres, à des dons, à l'organisation d'activités d'autofinancement, à des prêts de ressources (matérielles ou humaines) ou à l'implication de bénévoles.

### **3.3.2.2 Enracinement dans la collectivité**

Les organismes communautaires doivent être enracinés dans leur communauté. Ils entretiennent des liens de collaboration avec les différentes instances de leur communauté. Ils sont également soutenus de diverses manières par la collectivité visée par leur mission et se soucient de leur appartenance à celle-ci.

Par enracinement dans la communauté, on entend : faire preuve d'ouverture sur la communauté, être actif au sein de celle-ci, accueillir les différentes formes de participation de la communauté (bénévolat, philanthropie, prêt de ressources, etc.) et chercher à être partie prenante de son développement et de l'amélioration du tissu social.

Une organisation est considérée comme étant « enracinée » lorsqu'elle invite les membres de sa communauté à s'associer à son développement : des comités, groupes de travail ou autres mécanismes témoignent de la place occupée par les membres de sa communauté; la collectivité visée par sa mission est représentée à son conseil d'administration; elle est en rapport avec d'autres organisations du milieu en participant par exemple à des tables de concertation, en partageant des ressources ou en échangeant des services.

## **PARTIE IV**

### **LA CONSULTATION DES OBNL**

### **SYNTHÈSE DES DOCUMENTS DÉPOSÉS ET DES AUDITIONS**

Une équipe de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval a été mandatée afin d'effectuer une analyse de contenu des différents mémoires et documents reçus et de tenir compte des notes résultant des auditions des OBNL menées par le commissaire au lobbying et ses collaborateurs. Le présent chapitre est le résultat de cette analyse.

#### **4.1 La méthodologie**

Sur le plan méthodologique, cette analyse a été réalisée selon une grille permettant de dégager les principaux éléments recueillis. Elle comprend les indicateurs suivants :

1. type et représentativité des organismes;
2. type de communications effectuées par les OBNL avec des titulaires de charges publiques et exemples d'activités de lobbying qui devraient être déclarés par les OBNL en vertu du projet de loi n° 56;
3. classement des arguments soulevés;
4. principales conclusions et recommandations des documents soumis et des auditions;
5. aménagements proposés et éléments de réflexion.

Sur cette base, l'équipe a évalué 63 mémoires et 33 lettres. Le site du commissaire compte 64 mémoires et 47 lettres. Nous avons exclu de l'analyse de contenu les lettres d'une ou deux lignes puisque celles-ci ne contenaient pas suffisamment d'information à traiter. En outre, deux lettres n'ont pas été prises en compte dans l'analyse parce que les organismes avaient également déposé un mémoire qui reprenait l'ensemble des informations contenues dans leur lettre. Enfin, une lettre et un mémoire n'ont pas été analysés parce qu'ils ont été reçus au-delà de la date butoir déterminée par le Commissaire au lobbying. Une fiche de cueillette de données complète a été réalisée pour chaque document analysé. Les notes d'audition des OBNL ont également été prises en considération.

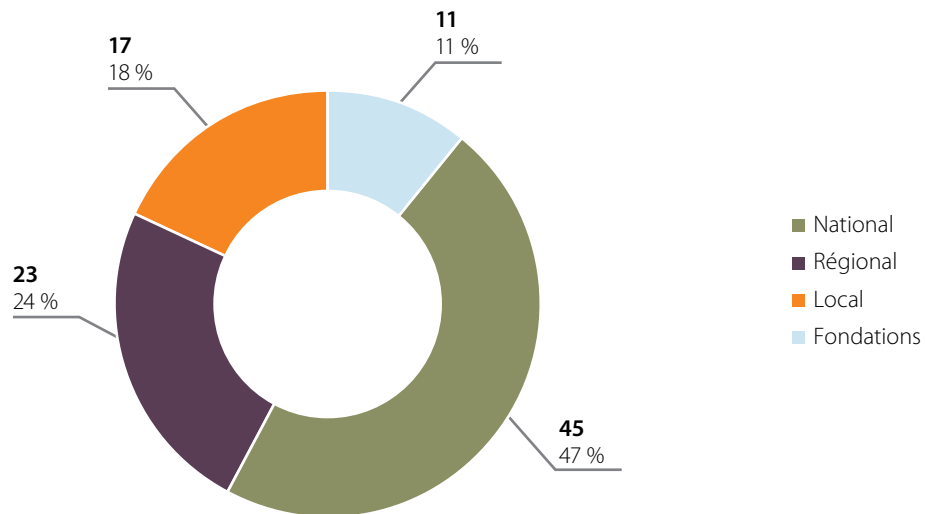
L'objectif de l'analyse est de permettre de dresser un portrait des principaux éléments qui ont été soulevés lors de la consultation. Après avoir analysé chacun des documents en fonction de la grille de cueillette, la méthodologie utilisée a permis de regrouper les principaux éléments soulevés. Afin de dégager les éléments communs identifiés, ils ont été classés selon une typologie précise des organismes. Cette typologie permet de regrouper les OBNL en fonction de leurs caractéristiques territoriales. Les fondations ont été considérées dans une catégorie à part. Le classement des organismes est présenté en Annexe 5.

- Représentativité de niveau national
- Représentativité de niveau régional
- Représentativité de niveau local
- Fondations



Tel qu'illustré dans le graphique suivant, l'échantillon de départ fut réparti selon qu'il s'agit d'une fondation ou que la représentativité de l'OBNL s'exerce au niveau national, régional ou local. Un peu moins de la moitié des groupes avaient une dimension nationale. Suivent ensuite ceux qui sont actifs au niveau régional pour près du quart.

**Caractéristiques territoriales et fondations; n=96**



Certains résultats associés à l'analyse de contenu ont été, pour des fins explicatives, classés par fréquence ou par poids relatif. Nous offrons ensuite une analyse qualitative plus détaillée des moyens identifiés par les groupes pour tenter d'influencer les titulaires de charges publiques et des principaux arguments soulevés à l'encontre de leur assujettissement à la Loi. Nous incorporons plusieurs citations dénominalisées provenant des mémoires afin d'illustrer le mieux possible les points de vue des différents organismes. À la suite de ces deux sections, nous présentons les principales conclusions et recommandations des OBNL consignées dans les documents soumis ou partagées lors des auditions. Certains aménagements émanant de l'exercice de consultation, bien qu'ils soient peu nombreux, sont aussi présentés.

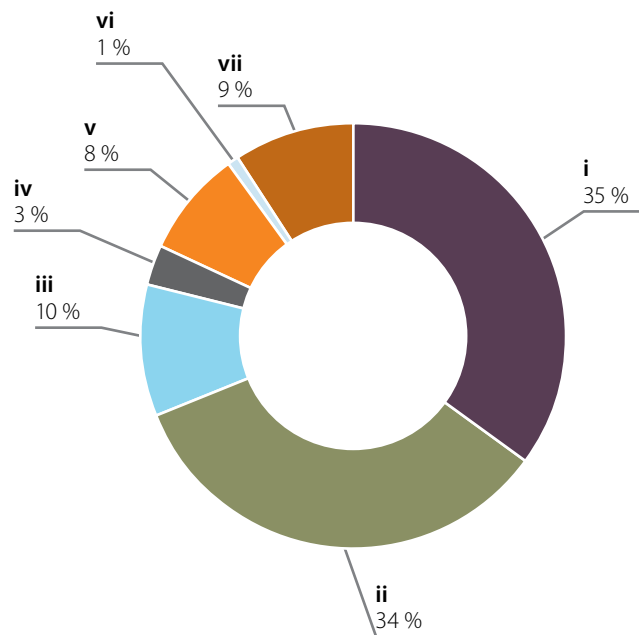
## 4.2 Les moyens utilisés par les OBNL pour tenter d'influencer des titulaires de charges publiques

La totalité des OBNL rencontrés a affirmé être en accord avec la transparence. De plus, la grande majorité des OBNL ayant déposé un document allait dans le même sens. Ces derniers affirment, dans leur mémoire ou leur lettre, être en accord avec le principe de la transparence. La majorité admet également effectuer des communications d'influence auprès de titulaires de charges publiques à différentes occasions en précisant toutefois que cela fait partie, la plupart du temps, de leur mission ou de leur ADN, comme plusieurs l'ont mentionné.

Dans l'ensemble des documents traités, nous avons identifié sept exemples de moyens utilisés par les OBNL pour tenter d'influencer des titulaires de charges publiques. Afin de bien cerner les craintes des organismes, nous avons répertorié l'ensemble des activités et des moyens énoncés, sans égard aux obligations réelles prévues au projet de loi n° 56.

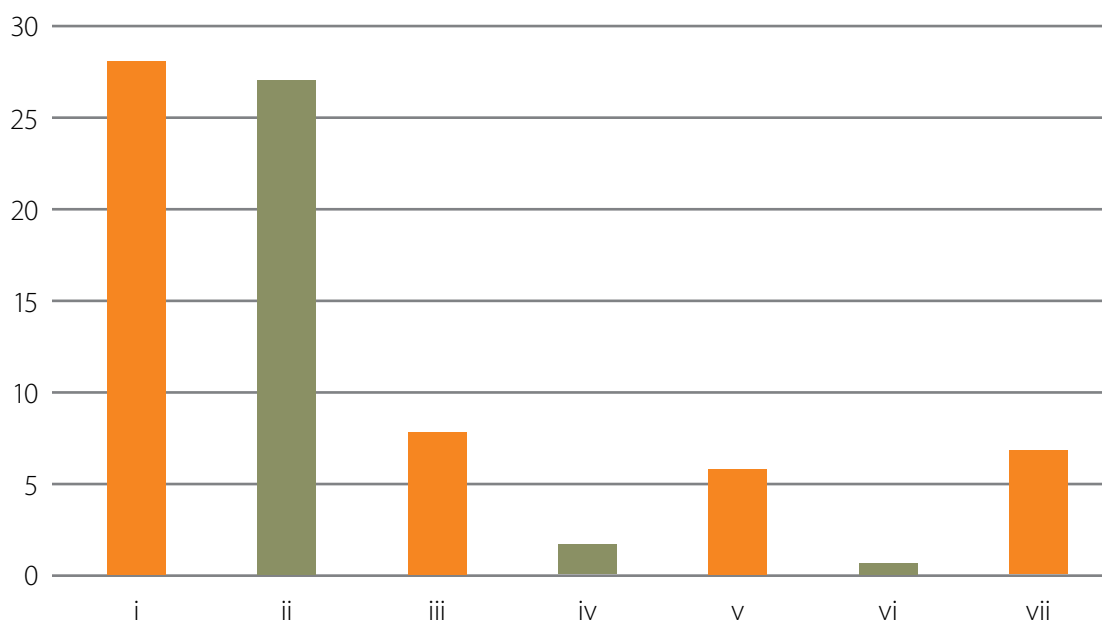
- i. Communications écrites
- ii. Communications orales
- iii. Relations médias et publicités
- iv. Web et médias sociaux
- v. Actions collectives
- vi. Consultations particulières
- vii. Autres

**Moyens utilisés pour influencer des titulaires de charges publiques (poids relatif)**



Le graphique *Moyens utilisés pour influencer des titulaires de charges publiques (poids relatif)* doit être lu de la façon suivante : parmi les sept principaux moyens utilisés que nous avons identifiés dans tous les documents, voici un aperçu du poids relatif de ceux-ci. Les résultats observés auprès de l'ensemble de l'échantillon indiquent que les communications écrites (i) ainsi que les communications orales (ii) auprès des titulaires de charges publiques constituent les deux moyens les plus utilisés, et qui devraient, selon eux, être déclarés advenant l'adoption du projet de loi n° 56 tel que déposé.

***Moyens utilisés pour influencer des titulaires de charges publiques (fréquence)***



Le graphique *Moyens utilisés pour influencer des titulaires de charges publiques (fréquence)* montre le nombre d'organismes qui ont fait mention des différents moyens utilisés pour influencer un titulaire d'une charge publique. On remarque que les deux principaux moyens utilisés sont les communications écrites (i) et orales (ii). Suivent les relations médias et les publicités (iii), les demandes de financement (vii : Autres) et les actions collectives (v).

Avant de procéder à une analyse qualitative de ces différents moyens, il est important de relever un fait intéressant. Vingt-huit (28) organismes, soit près de 30 %, ont mentionné leur crainte à l'effet que des bénévoles soient dans l'obligation de s'inscrire au registre, car leurs actions seraient perçues comme des activités de lobbying.

« Le projet de loi a beau exclure les bénévoles (art. 14, par. 9°), 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 lobbying est exercée (art. 13) ».

Ainsi, il y a une forte inquiétude pour de nombreux organismes que les activités des bénévoles soient assimilées à des moyens d'influencer des titulaires de charges publiques. Vu autrement, plusieurs organismes reconnaissent qu'un ou plusieurs moyens de communication peuvent être utilisés par des bénévoles afin de tenter d'influencer des titulaires de charges publiques.

#### **4.2.1 Des exemples d'activités : analyse qualitative et illustration**

##### **Moyen utilisé (i) : communications écrites**

Sans surprise, ce sont les communications écrites, c'est-à-dire les lettres personnalisées et les courriels envoyés à des titulaires de charges publiques qui reviennent le plus souvent lorsqu'on souhaite savoir quelles sont les activités les plus fréquentes ainsi que celles qui auront, dans le futur, à être déclarées. Pour les organismes, ces contacts sont nécessaires et permettent de faire un lien entre les préoccupations des citoyens et les élus.

Pour illustrer, mentionnons les exemples ci-dessous. Un organisme :

« est appelé à interpeler les représentants du Conseil municipal et des institutions publiques et parapubliques pour les sensibiliser à l'importance du bon accueil des voyageurs et touristes. »

« fait des représentations auprès des élu(e)s, de député(e)s, de ministres (ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, ministère du Travail) ainsi qu'auprès d'instances comme la Direction nationale et le contentieux juridique de la Commission des normes du travail, la Commission de la santé et sécurité au travail et autres organisations pour un travail de sensibilisation, d'information et de revendications sur des problématiques en emploi et l'amélioration de la législation. Pour ce faire, [l'organisme interpelle] ces personnes par le biais d'envoi de courriels, lettres, appels téléphoniques. Nous menons et appuyons des campagnes (lettre d'appui, envoi de fax, etc.), des actions de visibilité (manifestation, rassemblement, autres) de sensibilisation (lettre d'opinion, journal, tract, dossier) pour faire connaître notre point de vue et nos revendications. »

Un autre cas très spécifique de communication écrite, est la déclaration d'engagement jeunesse.

« Il s'agit d'un projet où les jeunes sont amenés à identifier un besoin dans leur collectivité et idéalement de le porter aux instances décisionnelles ciblées, c'est-à-dire que si afin de développer un sentiment d'appartenance et de faire diminuer le taux d'infractions juvéniles, les jeunes identifient par exemple le besoin d'avoir un endroit sécuritaire pour se réunir et exercer un intérêt commun, nous les invitons à contacter leurs élus municipaux pour leur faire part de cette réalité. Il revient donc à dire, dans le contexte du projet de loi actuel, que les organismes d'action communautaire autonome qui ont entamé des démarches de reprise de pouvoir collective avec les jeunes qui les fréquentent devront abandonner ce projet mobilisateur, car les jeunes ne seraient plus perçus comme des citoyens et des citoyennes désirant s'impliquer dans leur communauté, mais comme des lobbyistes cherchant des gains financiers. Cherchez l'erreur! »

Cet exemple, bien qu'isolé, témoigne de la grande diversité des activités exercées qui pourraient être déclarées et de certaines inquiétudes, justifiées ou non, d'organismes communautaires qui craignent de devoir détailler un très grand nombre d'activités de représentation de quelque nature qu'elles soient.

##### **Moyen utilisé (ii) : communications orales**

De façon similaire, les communications orales sont fréquemment utilisées. Qui plus est, les communications orales et écrites sont souvent utilisées de façon complémentaire.

« Or, cette finalité [la mission des OBNL] nécessite parfois d'interpeler les titulaires d'une charge publique, par exemple un membre du conseil municipal, pour, par exemple, lui faire part des inquiétudes et impacts de projet environnementaux, pétroliers, gazéifères, d'aménagement des berges, etc. »

« Dès lors, les communications écrites ou téléphoniques deviennent utiles afin de faire connaître nos recommandations. »

Mais il est important de noter que les communications orales peuvent aussi prendre une autre forme. Au-delà des rencontres prévues et des appels, plusieurs organismes soulignent qu'ils auront à déclarer des rencontres fortuites :

« Il serait difficile, voire impossible, pour plusieurs OSBL, de garantir l'inscription de tous les administrateurs qui ont des contacts avec les détenteurs d'une charge publique même si une rencontre est fortuite. »

Cette possibilité semble inquiéter certains organismes qui voient d'un mauvais œil les lourdeurs administratives qu'entraînera l'enregistrement de travailleurs et de membres rencontrant des titulaires de charges publiques dans des contextes variés :

« Par ailleurs, il suffit d'imaginer un seul instant la diversité des occasions de rencontres fortuites autant que nécessaires de représentants (travailleurs ou bénévoles) des organismes locaux, régionaux et nationaux avec des responsables de charge publique pour saisir l'ampleur du travail qu'exigerait un enregistrement formel de celles-ci. »

Parmi les 28 organismes ayant évoqué faire des communications orales, notons que 14 organismes ont évoqué les rencontres fortuites ou toute rencontre inattendue avec un titulaire d'une charge publique.

### **Moyen utilisé (iii) : relations médias et publicités**

Plusieurs organismes utilisent les médias afin de faire connaître leurs activités et leurs demandes. Souvent, cela peut prendre la forme de communiqués de presse. À cet égard, au moins un organisme voit la transmission d'un tel document à un attaché politique comme une activité à déclarer explicitement.

« Si nos représentantes du Regroupement téléphonent à un fonctionnaire ou transmettent aux membres de l'Assemblée nationale et à leurs attachés politiques un communiqué de presse revendiquant la protection [de la clientèle de l'organisme en question], nous tombons sous la chape de la loi. »

D'autres organismes voient la transmission d'un communiqué de presse comme une façon de communiquer avec les élus et les titulaires de charges publiques sans clarifier s'ils considèrent qu'ils auront à déclarer ce type d'activité.

« Nous intervenons de diverses façons : envoi de lettres à des élus, participation à des campagnes de fax, mobilisation de nos membres ou de la population pour signer des pétitions, communiquer avec les élus ou participer à des manifestations publiques, activités de sensibilisation des élus et du public (communiqués, lettres d'opinion, distribution de tracts.) »

### **Moyen utilisé (iv) : Web et médias sociaux**

Des organismes qui cherchent également à influencer les titulaires de charges publiques par l'entremise de nouveaux canaux, principalement liés aux technologies de l'information, au Web et aux médias sociaux. Plus précisément, au moins deux organismes ont mentionné qu'ils interagissaient avec les titulaires de charges publiques par Twitter.

« Les tâches de représentation ne sont pas exclusivement réalisées par la personne à la coordination d'un groupe, souvent elles sont partagées parmi plusieurs employées; c'est le cas de la Table où les deux travailleuses peuvent être appelées à faire de la représentation, des appels, à signer des lettres, envoyer des messages twitter, etc. »

Cherchant à répondre à la question : communiquez-vous oralement ou par écrit avec les titulaires de charges publiques ?, un autre organisme a mentionné trois fois dans un tableau synthèse que « les messages directs via Twitter étaient l'un des moyens utilisés ».

Sans préciser explicitement, il est sous-entendu que ces types de communications pourraient devoir être déclarés.

### **Moyen utilisé (v) : actions collectives**

Les pétitions, les appels au public et les lettres d'appuis peuvent également être employés. Un peu comme le communiqué de presse, ces types de communications accompagnent un message général visant un ou des titulaires de charges publiques. Ils sont souvent utilisés de façon conjointe.

« Bien souvent, les revendications sont agrémentées de pétitions et d'appel au public. Lorsqu'un OSBL ne fait pas de battage médiatique de ses demandes auprès d'un titulaire de charges publiques, c'est principalement par manque de moyens et non pas par volonté d'offuscation. »

Plus généralement, ces formes d'actions collectives peuvent aussi relever de la « participation à des manifestations publiques [et à des] activités de sensibilisation des élus et du public ».

### **Moyen utilisé (vi) : consultations particulières**

Généralement peu soulevé dans les documents soumis au Commissaire au lobbyisme, ce moyen consiste à la participation à des tables de consultation, comités consultatifs ou groupe de travail. Deux exemples cités sont la participation à la Table québécoise pour la saine alimentation opérant sous l'égide de la Direction nationale de la santé publique et au Comité mixte MELs et organismes d'action communautaire autonome (OACA).

### **Moyen utilisé (vii) : autres**

La catégorie « autres » regroupe différents moyens qui ne se retrouvent pas dans les catégories précédentes. En effet, les organismes reconnaissent que pour obtenir leur financement de base, ils n'auront pas à effectuer des activités directes de lobbyisme. Toutefois, l'extrait suivant montre que certains organismes amalgament les questions de financement et de communications. Ainsi, des organismes doivent communiquer avec des titulaires de charges publiques afin de mettre en valeur leurs réalisations et demander la poursuite de leur financement.

« Inévitablement, les organismes effectuent des communications visant à se faire connaître, à faire connaître leurs activités, à inciter les citoyennes et citoyens à pratiquer des loisirs. Inévitablement, puisqu'il s'agit d'acteurs importants dans la qualité de vie des communautés, ils communiquent afin de contribuer à l'adoption de lois, politiques et règlements visant la bonification de ceux-ci. C'est évidemment la même chose en matière de financement et l'on ne peut imaginer leur contribution sans la concertation et le partenariat avec les autorités publiques. »

Un autre cas, plus spécifique, concerne le prêt pour terrain ou infrastructure d'une valeur pécuniaire substantielle. Un tel prêt est une forme de subvention.

« [Notre organisme] sollicite la collaboration d'élus pour ses activités régulières de collecte de fonds et pour l'organisation de ses événements. Il peut s'agir d'une députée ou d'un maire qui occuperait une fonction de campagne, de visibilité, de prêt de terrain ou d'équipement. »

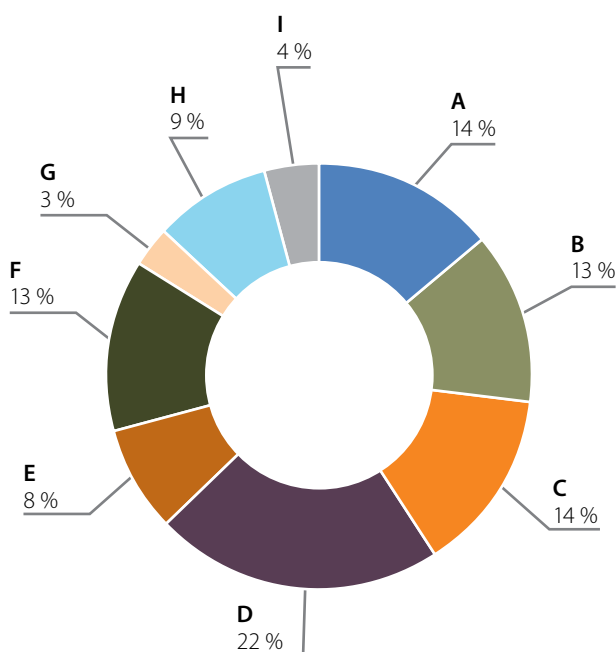
On voit que certains organismes sont appelés à communiquer avec des titulaires de charges publiques de diverses façons en lien avec leur financement.

### 4.3 Les principaux arguments soulevés

L'analyse des divers documents nous a également permis de recenser les différents arguments soulevés par les organismes. Nous les avons regroupés au sein de neuf catégories.

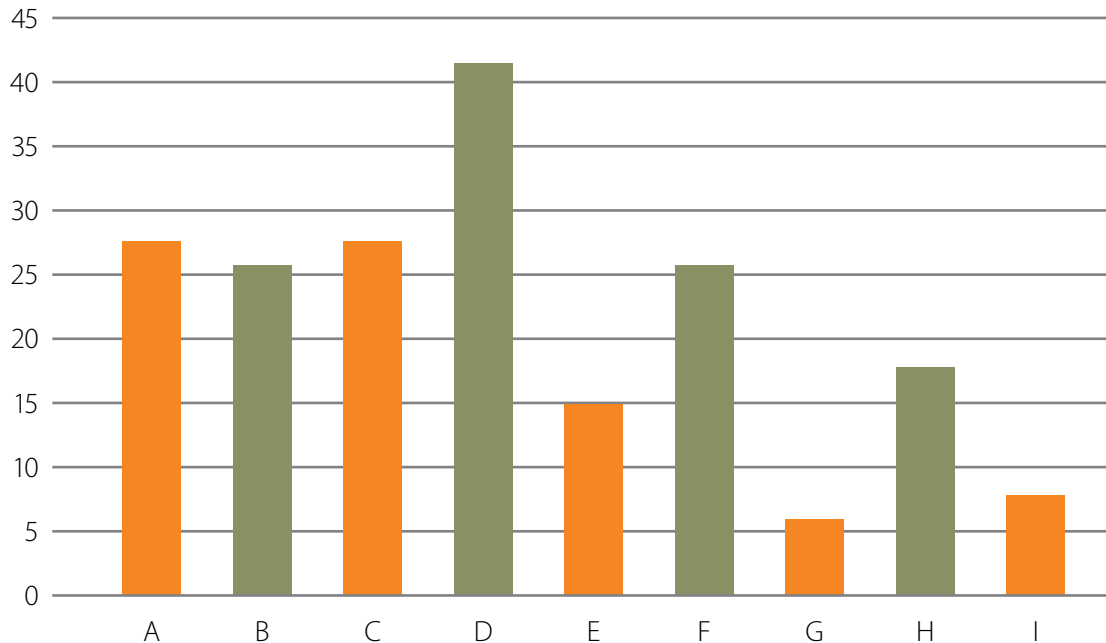
- A) *Administratif* qui regroupe les arguments portant sur la complexité administrative.
- B) *Identitaire* qui est associée à une crainte de se définir comme lobbyiste.
- C) *Participation citoyenne* en lien avec la conception propre de la mission des OBNL.
- D) *Transparence* en lien avec les mesures déjà existantes ou transparence altérée en raison d'un registre des lobbyistes qui serait surchargé.
- E) *Tentative de contrôle du gouvernement* qui est associée à la crainte d'une perte d'autonomie.
- F) *Politique de reconnaissance de l'action communautaire* où l'assujettissement irait à l'encontre des objectifs du gouvernement.
- G) *Arguments liés au statut des organismes de bienfaisance*, ce qui permettrait une exception.
- H) Arguments relatifs à l'incohérence de l'*exclusion des réseaux de la santé et des établissements scolaires*.
- I) Argument en lien avec le fait que le projet de loi constitue une *réponse à un problème non-existant*.

#### **Arguments principaux (total)**



Le graphique *Arguments principaux (total)* doit être lu de la façon suivante : parmi les neuf principales catégories d'arguments que nous avons identifiées dans tout le corpus d'analyse, voici un aperçu du poids relatif de chacun. L'argument de la transparence (D), sous ses deux aspects soit (1) les OBNL sont déjà transparents et (2) aucun gain n'est à prévoir en matière de transparence avec un registre des lobbyistes surchargé constitue l'argument le plus soulevé. Suivent ensuite des préoccupations pour la participation citoyenne (C) et le fardeau administratif (A), ainsi qu'un questionnement relatif à la question identitaire (B) et à la politique de reconnaissance de l'action communautaire (F). Globalement, les arguments (D), (C) et (A) sont ceux qui, en général, ressortent le plus dans les mémoires.

### Fréquence des arguments



Le graphique *Fréquence des arguments* montre plutôt le nombre d'organismes qui ont évoqué les différents arguments. Notons par exemple que 18 organismes ont soulevé l'incohérence d'exclure les réseaux de la santé et de l'éducation du projet de loi (variable H).

#### 4.3.1 Une analyse qualitative et une illustration des principaux arguments

Dans cette section, nous présentons de manière qualitative les principaux arguments formulés en opposition au projet de loi. Dans un premier temps, nous offrons une synthèse des neuf arguments les plus fréquemment évoqués. Pour ce faire, nous exposons plusieurs citations dénominalisées. Ensuite, nous présentons brièvement une quinzaine d'arguments supplémentaires. Il s'agit d'arguments additionnels variés, présents généralement qu'une seule fois dans l'ensemble des documents. Bien que moins récurrents, ils apportent néanmoins un éclairage complémentaire et en profondeur concernant les préoccupations des différents organismes ayant soumis des documents au Commissaire au lobbying.

Dans cette section, tous les soulignements sont les nôtres. Ce sont les concepts les plus présents dans l'argumentation; le « cœur » du point de vue véhiculé par les organismes.

#### Argument (A) : lourdeur administrative

Un argument fréquent concerne la lourdeur administrative qu'entraîneront les changements proposés à la Loi. Pour plusieurs organismes, leurs nouvelles obligations représenteront une « surcharge de travail énorme » par rapport à des ressources limitées. Plus précisément, l'inscription de chaque mandat, la nécessité de noter chaque communication et la production de rapports trimestriels sont perçus comme des exercices longs et exigeants.



« Le projet de loi 56, et principalement les dispositions contenues aux articles 16 à 27, représente une surcharge de travail dans l'exécution de leurs [les OBNL] mandats respectifs. Pour des petites organisations comme les nôtres, la nécessité d'inscrire chaque mandat, de noter chaque communication et de tenir un rapport trimestriel des activités de lobbying représentent une surcharge de travail énorme qui commande des ressources supplémentaires. Il faut savoir que dans notre Mouvement, il y a très peu de personnes qui exercent uniquement les fonctions de lobbying. Ces fonctions sont souvent combinées à d'autres tâches. Notre budget de fonctionnement ne peut couvrir les frais inhérents aux obligations contenues au projet de loi. »

Des organismes croient également que cette surcharge de travail administratif nuira aux activités quotidiennes et les empêchera d'offrir les services qui sont leur raison d'être. Qui plus est, il s'agira d'une charge additionnelle pour des organismes ayant déjà à composer avec une baisse générale du financement depuis quelques années.

« Dans le fonctionnement d'une organisation sans but lucratif comme la [nôtre], la production de quatre rapports annuels et de mises à jour pour chaque action posée envers un titulaire d'une charge publique représente une obligation assez lourde. Considérant le nombre d'employés (moins de 10) et notre rôle au quotidien, cela grugerait une bonne part de notre temps et de notre budget, qui ne pourraient être utilisés pour les services aux parents que nous représentons. [...] Bien que les coûts rattachés aux obligations décrites dans le projet de loi soient relativement minimes, il n'en demeure pas moins que c'est une charge additionnelle pour les OBNL, qui sont aux prises avec des compressions majeures. »

En bref, l'argument peut être résumé ainsi : l'inscription au registre, le fait de noter chaque communication et la production de rapports trimestriels sont jugés des contraintes administratives lourdes limitant la capacité d'action des organismes. À cela s'ajoute le contexte actuel difficile relativement au financement.

### Argument (B) : identitaire

Un second argument, aussi fréquent, concerne une différence identitaire profonde entre d'une part un OBNL et d'autre part des compagnies privées ou des représentants (lobbyistes-conseils) des intérêts d'organismes à but lucratif. Il est avancé que les OBNL sont des vecteurs de transformation sociale ainsi qu'un lieu où les individus peuvent devenir citoyens à part entière.

« Les membres [de notre mouvement] s'opposent vivement à être considérés comme des lobbyistes car ils sont des agents de transformation sociale et non des lobbyistes, c'est une distinction importante à faire. [...] »

« J'ai appris que j'étais une citoyenne à part entière et que j'avais le droit de dire mon mot, de donner mon opinion sur des sujets qui me concernent. Par exemple, j'aime discuter avec mon député pour lui expliquer qui nous sommes et des obstacles qui nuisent à mon intégration. Mon organisme ne fait pas de lobby, il fait tout pour combattre les préjugés et les injustices sociales, on fait de la transformation sociale, pas du lobby. Karine »

L'argument identitaire insiste aussi sur la notion de profit qui n'est pas présente chez les OBNL. Plusieurs organismes opposent par exemple la défense des droits et la défense du bien commun à la maximisation du profit. Il s'agit de deux réalités qui n'ont absolument rien à voir.

« 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. »

Cet argument peut être ainsi résumé : il y a une différence profonde et radicale quant à la nature des OBNL et des autres entités déjà assujetties à la Loi. La défense des droits collectifs n'est pas du lobbying pour les OBNL. Cet argument est présent, d'une façon ou d'une autre (parfois moins explicite), dans tous les documents soumis.

### Argument (C) : participation citoyenne

Cet argument s'articule de deux façons. Premièrement, la notion de lobbying peut faire peur à plusieurs citoyens qui n'auront plus envie de s'impliquer et deuxièmement, la complexité et la lourdeur des tâches administratives peuvent décourager l'implication.

D'abord, qu'on le veuille ou non, plusieurs individus ne veulent pas nécessairement être associés à un organisme qui fait du lobbying. Qui plus est, le danger de mal s'inscrire (ou d'oublier de s'inscrire) au registre par exemple et de faire face à des sanctions pourrait entraîner un désengagement.

« En transférant la responsabilité organisationnelle vers la responsabilité individuelle, on fait peser un fardeau très lourd sur les épaules de personnes qui ne sont ni habilitées ni habituées à ce genre de procédure. Il est à prévoir que les personnes qui s'impliquent ou travaillent au sein d'organismes communautaires choisissent de ne pas s'exposer à ce risque et donc, de diminuer, voire d'interrompre leur implication auprès des titulaires de charges publiques. »

Mais le risque de désengagement est également d'un autre ordre. Plusieurs organismes affirment que la simple lourdeur des tâches s'avèrera un frein à la participation citoyenne. Pour eux, un bénévole n'a pas envie de s'impliquer pour rédiger des rapports trimestriels pour le Commissaire au lobbying, mais plutôt pour travailler directement à la mission de l'organisme.

« 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 local. 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. »

En résumé, l'argument sur la participation citoyenne est de deux ordres. D'abord, le fait d'être perçu comme un lobbyiste, mais aussi le risque associé au fait, bien involontaire, de mal s'inscrire et de faire face à des sanctions pourrait s'avérer un frein à l'engagement citoyen. Ensuite, la complexité des tâches administratives (rédaction de rapports, inscriptions au registre, etc.) pourrait également nuire à la participation citoyenne.

### Argument (D) : transparence en lien avec les mesures déjà existantes ou transparence altérée en raison d'un registre des lobbyistes qui serait surchargé

L'argument de la transparence est évoqué sous deux aspects. Dans un premier temps, plusieurs organismes affirment être déjà transparents, que le principe général de la transparence est déjà présent chez les OBNL.

« Nous appliquons [déjà] le principe de transparence et [...] nous nous soumettons déjà à une panoplie d'exercices de reddition de compte de nos activités et que nous diffusons sur la place publique nos communications d'influence (publications, prises de position, recommandations, etc.) par l'entremise de notre site Web et nos réseaux sociaux. »

Le passage suivant fournit davantage de détails concernant certaines des mesures déjà présentes :

« Chaque année, [notre organisme] produit un rapport d'activités détaillé ainsi que des états financiers vérifiés par une firme comptable. Ces documents sont disponibles au public sur demande et par le biais de notre site Web. De plus, les OSBL qui reçoivent du financement gouvernemental, comme [notre organisme], doivent déjà rendre des comptes à d'autres instances (PSOC, SACAIS, etc.) par rapport à leurs activités. L'objectif de transparence de la Loi ne peut donc pas être invoqué pour justifier l'assujettissement et l'inscription de leurs activités d'influence. »

Dans un second temps, l'argumentation va plus loin en affirmant que l'assujettissement des OBNL est absolument superflu, surchargera le Commissaire au lobbyisme et rendra la tâche difficile pour le citoyen qui souhaite se retrouver dans un registre où se côtoient, par exemple, lobbys industriels et organismes d'aide aux démunis.

« 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 Commissaire aux lobbyistes sans rendre plus transparentes les activités des entreprises privées qui cherchent à influencer les titulaires de charge publique. »

La formule « noyer les vrais lobbyistes dans un océan de militants pour le bien commun » est également employée.

En résumé, plusieurs affirment que les mécanismes de reddition de compte actuels sont suffisants et que les modifications apportées auront un effet négatif. Les deux arguments sont légèrement différents, mais ils se complètent. En témoigne par exemple le passage suivant où l'on affirme que la transparence est déjà présente et que les modifications n'auront aucun effet bénéfique :

« La notion de transparence est au cœur de la gouvernance des OSBL. L'obligation qui leur serait faite de s'inscrire au registre des lobbyistes n'apporterait aucun élément de transparence supplémentaire à leur action et aurait pour effet de diluer, dans le registre, les activités plus opaques des entreprises et des lobbyistes-conseils dans une masse d'informations déjà publiques et disponibles par plusieurs autres canaux. »

Trois quarts des documents (30 sur 40) qui ont été codés avec l'argument de la transparence énoncent le fait que les organismes sont déjà transparents et que les modifications nuiront à la transparence. Pour plusieurs, ces deux facettes de la transparence sont donc intimement liées.

### **Argument (E) : tentative de contrôle illégitime du gouvernement**

La tentative de contrôle du gouvernement, ou du moins, les sérieuses contraintes imposées quant à l'autonomie des organismes faisant déjà face à d'importantes difficultés est également un argument fréquemment utilisé. Plus précisément, pour plusieurs organismes, cette tentative de contrôle prend la forme d'une entrave à la liberté d'expression en limitant la tribune des groupes défendus par différents OBNL.

« Notre objectif est de donner une voix aux personnes touchées par le cancer qui, malheureusement, ont peu de moyens de se faire entendre. Nous pensons que le projet de loi 56 réduira de manière importante leur droit d'expression, qu'il brisera les règles de confidentialité auxquelles ont droit les patients »

Un autre organisme soutient même qu'il s'agit d'une tentative de musèlement d'organismes militant pour les droits fondamentaux d'individus.

« Le projet de loi n° 56 est contraire à l'intérêt public et semble vouloir museler les associations de patients. [Nous sommes] d'avis que le Commissaire sous-estime grandement l'impact que pourrait avoir cette proposition législative sur la liberté d'action et de prise de parole des organismes voués à la défense des droits des patients. »

En résumé, pour plusieurs, l'entrave au droit à l'expression équivaut ni plus ni moins à une tentative de contrôler, de limiter ou même de museler certains OBNL.

### **Argument (F) : politique de reconnaissance de l'action communautaire où l'assujettissement irait à l'encontre des objectifs du gouvernement**

Un grand nombre d'organismes a également soulevé l'incohérence potentielle entre un assujettissement des OBNL à la loi sur le lobbying et la politique de reconnaissance de l'action communautaire de 2001. Pour ces organismes :

« le rôle essentiel que les groupes en défense collective des droits jouent dans la vie démocratique, dans les débats sociaux ainsi que dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est reconnu par le gouvernement du Québec via la Politique de reconnaissance de l'action communautaire autonome. Le fait que ce soit l'État qui finance sa propre critique fait de notre mouvement un modèle d'intervention unique au monde. »

L'accent est mis sur la spécificité de cette politique qui reconnaît les OBNL et leur offre une place particulière dans la société civile; un rôle substantiellement et profondément différent des organismes à but lucratif qui sont, certainement, essentiels au bon fonctionnement de la société, mais d'une façon différente.

Un autre organisme précise plutôt le rôle des OBNL; ces vecteurs de changements social :

« L'action communautaire une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec. Cette politique vient définir clairement la définition d'un organisme communautaire autonome et reconnaît sa valeur dans la société québécoise et ce, tant au niveau social qu'économique. «Doter le Québec d'une politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, c'est situer sans équivoque les organismes communautaires au centre du renouvellement des pratiques sociales québécoise; c'est reconnaître pleinement leur rôle dans le développement social et économique du Québec» (Politique de reconnaissance de l'action communautaire). L'ensemble de ces huit critères [présentés dans la politique] démontre clairement que les organismes communautaires autonomes ont une visée de transformation sociale et qu'ils œuvrent à la défense du bien commun. »

Mentionnons en terminant que certains organismes voient leurs communications d'influence comme leur rôle principal. Un organisme communautaire ou un organisme de bienfaisance doit impérativement se positionner dans l'espace public pour sensibiliser, éduquer et informer. D'ailleurs son financement dépend souvent de l'efficacité de ses activités et de sa capacité à mobiliser des citoyens. Ses communications peuvent viser les citoyens, mais peuvent également viser les titulaires de charges publiques.

« 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. »

Ainsi, plusieurs OBNL font face à une situation complexe. Leur rôle premier est d'influencer le gouvernement pour défendre des droits, participer à la transformation sociale, voir au bien commun en général. Cela est reconnu dans la Politique de reconnaissance de l'action communautaire. D'une certaine façon, plusieurs organismes trouvent injuste que le projet de loi n° 56 vienne défaire le modèle actuel où les organismes communautaires ont un rôle spécifique.

En résumé, plusieurs organismes s'appuient sur la Politique de reconnaissance de l'action communautaire pour statuer qu'ils ne sont pas des représentants d'intérêts, mais plutôt des vecteurs de transformation sociale.

### **Argument (G) : arguments liés au statut des organismes de bienfaisance, ce qui permettrait une exception**

Cet argument est similaire au précédent de par l'utilisation du statut légal des OBNL. Cette fois-ci, c'est plutôt le statut d'organisme de bienfaisance qui est en jeu. En effet, les administrateurs et bénévoles de plusieurs OBNL ont de la difficulté à voir comment un organisme de bienfaisance peut être vu comme un représentant d'intérêts.

« Par ailleurs, plusieurs OSBL bénéficient du statut d'organisme de bienfaisance qui leur permet de remettre des reçus aux fins d'impôt à leurs donateur(trice)s. Ce statut est essentiel au financement de plusieurs organismes, dont [le nôtre]. Or l'Agence du Revenu du Canada définit de façon serrée les activités politiques que les organismes de bienfaisance sont autorisés ou non à entreprendre. L'inscription de personnes liées à un organisme de bienfaisance au registre des lobbyistes, même si ce n'était qu'à la suite de l'envoi d'une simple lettre à un(e) titulaire de charge publique, pourrait avoir des conséquences sérieuses sur le maintien de la reconnaissance de l'organisme concerné comme organisme de bienfaisance. »

En somme, cet argument est similaire au précédent, mais il met l'accent sur le statut d'organisme de bienfaisance plutôt que sur la politique de reconnaissance de l'action communautaire. Il leur apparaît surprenant que d'une part les autorités mettent en place des mesures pour favoriser l'action communautaire et que d'autre part ils assimilent les OBNL aux autres organismes faisant de la représentation d'intérêts.

### **Argument (H) : exclusions des réseaux de la santé et des établissements scolaires**

Cet argument est présent dans un très grand nombre de mémoires et de lettres. Très souvent, il prend la forme d'une question : pourquoi exclure les réseaux de la santé et de l'éducation? Certains mettent l'accent sur les représentations des compagnies pharmaceutiques qui ont un libre accès aux établissements pour vendre leurs produits et favoriser l'adoption de telle ou telle pratique :

« 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? »

D'autres insistent sur l'incohérence d'un projet de loi qui cherche à identifier tous les représentants d'intérêts, mais qui exclut *de facto* deux des postes de dépenses les plus importants.

« De plus, si le gouvernement visait les véritables lobbyistes par ce projet de loi, alors pourquoi avoir exclu de la liste des titulaires de charges publiques les établissements du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'enseignement (art.10) ? »

### **Argument (I) : une réponse à quel manque de transparence, à quel scandale; bref, quel est le problème?**

Finalement, un dernier argument très fréquent consiste à dire qu'il s'agit d'une réponse à un problème inexistant. De façon anecdotique, plusieurs organismes affirment que le problème de transparence se situerait davantage du côté des entreprises privées qui financeraient illégalement les partis politiques afin d'obtenir des avantages en contrepartie.

« Les organismes communautaires ne sont pas responsables des scandales, des corruptions, des collusions et des pratiques douteuses révélées à la Commission Charbonneau. La Loi a été conçue pour le secteur privé; envahir le registre d'informations qui diluent celles que le secteur privé doit afficher ne procurerait pas davantage de transparence. »

Plusieurs OBNL ne voient pas le problème que le gouvernement cherche à régler. Pour eux, les OBNL vivent avec de petits budgets, cherchent simplement à contribuer au développement de la collectivité. Pour ces organismes, le budget de fonctionnement (généralement petit) des OBNL est disponible dans des rapports sur Internet et leur rôle est clair. De plus, leurs communications d'influence sont généralement publiques (accompagnées d'un communiqué par exemple). On cible mal le problème.

« Il faut tout de même s'assurer de cibler les bons groupes d'intérêts et se donner les moyens appropriés pour arriver aux fins escomptées. L'on ne peut dénaturer l'esprit de l'actuelle loi dans le but de réaffirmer la légitimité du lobbying effectué auprès de titulaires d'une charge publique en faisant de tous les OSBL des lobbyistes potentiels. Le projet de loi 56 ne doit pas avoir comme objectif de combler certaines autres lacunes législatives et faire en sorte de mettre tout le monde dans le même bateau. »

Concluons en mentionnant que pour plusieurs organismes :

« Cette prétendue urgence semble bien davantage liée aux pressions des lobbyistes inscrits qu'aux agissements des OSBL eux-mêmes. À quel manque de transparence les OSBL se sont-ils rendus coupables pour qu'il soit devenu nécessaire de tous les assimiler à des lobbyistes? »

Cette dernière citation résume assez bien l'argument.

### Liste de questions ou d'arguments supplémentaires présents une fois ou deux seulement, mais apportant une perspective différente

- Est-ce que les titulaires de charges publiques pourront toujours siéger sur des CA? Si non, ce serait une perte importante pour la collectivité.
- Est-il possible, en contrepartie, d'alléger le fardeau administratif? Offrir aux OBNL quelque chose en retour pour cet assujettissement serait approprié.
- Quel sera le coût pour l'État? Cette réforme en aura certainement un important. Ce ne sera certainement pas à coût nul.
- Nulle part dans la politique gouvernementale de reconnaissance, on traite de lobbying. Pourquoi changer la définition du lobbying pour inclure les organismes communautaires?
- Est-ce que le seuil de 25 000 \$ sur le plan des amendes est raisonnable? C'est une part très importante du financement d'un organisme communautaire qui pourrait fermer pour ne pas s'être inscrit au registre.
- Où s'arrête le lobbying? Aux organisations? Un journaliste, un chroniqueur qui milite?
- Certains organismes, de par leur nature, rencontrent très fréquemment les autorités (associations étudiantes, organismes travaillant en collaboration avec la Ville). Comment gérer cela? Où est la limite?
- Si une communication écrite est signée par plusieurs partenaires, qui devra s'inscrire? Qui devra remplir des bilans trimestriels? Si c'est tous les partenaires, n'est-ce pas excessif?
- Le moyen utilisé pour réaffirmer la légitimité du lobbying est contraire aux exigences d'une société démocratique.  
« Une telle assimilation pénalisera plusieurs milliers de citoyennes et citoyens ».

## 4.4 Les principales conclusions et recommandations des documents soumis et des auditions

La présente section est un tour d'horizon des principales conclusions et recommandations émanant de l'analyse de tous les documents soumis au Commissaire au lobbying, ainsi que des auditions tenues dans le cadre de la consultation. Nous retenons neuf principaux points. Nous les présentons et offrons une petite description de chacun.

### 1. La grande majorité des organismes exprime explicitement leur souhait de voir les propositions législatives les concernant être retirées

Seulement cinq organismes n'ont pas mentionné explicitement dans leurs documents ou lors des auditions qu'ils souhaitaient le retrait du projet de loi n° 56 et l'exclusion des OBNL. Chez quatre de ces organismes, il y a quand même une opposition et une vision négative du projet de loi. Autrement dit, les organismes sont opposés au projet de loi n° 56 et il faut, selon eux, distinguer les activités d'intérêt public des activités d'intérêts économique, corporatif et privé.

### 2. Pas d'avantage significatif pour la transparence et l'éthique; les activités des OBNL sont déjà transparentes

Ce point est présenté en détail dans la section *Principaux arguments soulevés* (sous-point D). Notre analyse des documents soumis et des auditions au Commissaire au lobbying montre que près du deux tiers des organismes a soulevé l'idée que le projet de loi n° 56 n'entraînerait pas d'avantage significatif pour la transparence et l'éthique. Qui plus est, les organismes y voient même un danger pour la transparence, car l'inclusion de milliers d'OBNL viendrait « noyer le poisson » et rendre difficile la consultation du registre.

### 3. Conséquences négatives sur l'implication citoyenne

Ce point est présenté en détail dans la section *Principaux arguments soulevés* (sous-point C). Notre analyse des documents soumis et des auditions au Commissaire au lobbying montre qu'encore une fois, c'est près du deux tiers des organismes qui a soulevé des conséquences négatives sur l'implication citoyenne en lien avec l'adoption du projet de loi n° 56.

### 4. Il faut accroître la transparence et la surveillance des activités de lobbying des entreprises ayant des visées lucratives ainsi que les amendes et les sanctions

Ce point est soulevé par un peu moins de 10 % des organismes (7 groupes). Il concerne encore une fois la différence importante de nature entre les organismes travaillant pour le bien commun et ceux ayant des intérêts économiques. C'est, selon eux, sur ces derniers qu'il faut concentrer la surveillance.

### 5. Appliquer la Loi à tous les titulaires de charges publiques (notamment des secteurs de la santé et des services sociaux et/ou de l'éducation)

Cette suggestion a été soulevée par 22 organismes. Il a été mentionné qu'il s'agit d'une incohérence d'exclure les réseaux de la santé et de l'éducation. Tous devraient être assujettis à la nouvelle loi. Dans la section *Principaux arguments soulevés* (sous-point H), nous décrivons l'argument en détail, notamment en ce qui a trait à l'exclusion des compagnies pharmaceutiques, que plusieurs organismes ayant soumis des documents questionnent.

### 6. Augmenter les moyens du Commissaire au lobbying pour voir à l'application de la Loi

Cette suggestion, soulevée explicitement par 16 organismes, vise uniquement les organismes ayant des intérêts économiques, corporatifs ou privés. Comme mentionné au point 1, la quasi-totalité des organismes ayant soumis des documents au Commissaire au lobbying sont opposés vigoureusement à l'assujettissement des OBNL à la Loi.

## **7. Pertinence du changement non démontrée**

Au moins 10 organismes ont soulevé l'idée que le projet de loi ne répond à aucun problème concret. L'argument est le suivant : il y a effectivement eu des problèmes de transparence et de lobbying au cours des dernières années. Toutefois, ces problèmes concernent des entreprises privées et non des OBNL. Ainsi, le projet de loi est démesuré et ne répond pas à un problème réel. Sa pertinence est remise en question. Cet argument est présenté en détail à la section *Principaux arguments soulevés* (sous-point I).

## **8. Il faut adopter une nouvelle loi sur le droit associatif**

Cette suggestion soulevée par 19 organismes évoque le besoin de réformer la Loi sur le droit associatif. Pour ceux ayant évoqué ce point, il s'agit d'un besoin beaucoup plus urgent que l'assujettissement des OBNL à la loi sur le lobbying.

## **9. Obliger les titulaires de charges publiques à déclarer les communications d'influence dont ils font l'objet**

Soulevée par 17 organismes, cette suggestion repose essentiellement sur l'idée que la responsabilité de la transparence doit être partagée entre les organismes et les titulaires de charges publiques.

## **10. Autres conclusions ou recommandations**

Nous venons d'évoquer les neuf principales conclusions ou recommandations émanant des documents soumis au Commissaire au lobbying ainsi que lors des auditions. Nous terminons en dressant une liste non exhaustive d'autres conclusions ou recommandations qui ont été soulevées, pour chacune d'elle, par un ou deux organismes.

- Simplifier les exigences et les modalités d'inscription
- En ajout à l'argument des exclusions injustifiables en santé et en éducation, les exclusions des institutions situées sur le territoire où se déploie le plan Nord et les exclusions pour faire connaître des produits et des services et lors d'une demande expresse d'un titulaire d'une charge publique sont injustifiables
- Tenir compte des ressources disponibles (petits organismes par rapport à multinationales)
- Considérer des façons alternatives de diffusion de l'information auprès du public
- Tenir le commissaire au lobbying et son personnel responsables de leurs actions au même titre que les lobbyistes (revoir l'article 65 du projet de loi)
- N'appliquer la Loi qu'aux communications effectuées auprès des titulaires de charges publiques désignés (élus, personnel politique, fonctionnaire à partir d'un certain niveau de gestion). Exclure certains fonctionnaires subalternes
- Établir une différence entre personnel professionnel et bénévole
- Modifier la définition d'activité de lobbying (que seules soient retenues les communications se déroulant en privé qui ne sont pas portées à la connaissance du public)
- S'assurer que la mission du Commissaire au lobbying consiste à aider les OBNL à s'inscrire et à fournir éducation, formation et soutien
- Les organismes de bassins versants, de par leur mission, devraient être considérés comme des titulaires de charges publiques ou même des organismes du gouvernement et être exemptés de la Loi
- Assujettir à la Loi seulement les organismes dont l'activité essentielle vise la représentation de leurs membres et de leurs intérêts



## 4.5 Les aménagements proposés et des éléments de réflexion

Peu d'organismes ont formulé des propositions de modification ou de bonification de certaines dispositions du projet de loi. En effet, comme cela a été mentionné, la grande majorité exprime explicitement leur souhait de voir les propositions législatives les concernant être retirées.

Si nombreux sont les organismes qui refusent d'envisager autre chose que le fait de ne pas être assujettis à la Loi, d'autres ont, dans le document qu'ils ont soumis à l'attention du Commissaire au lobbyisme ou lors des auditions, proposé ou souligné certains aménagements qu'ils seraient prêts à endosser. Nous les présentons avec une courte description de chacun.

### 1. Considérer des façons alternatives de diffusion de l'information auprès du public

Il s'agit de loin l'aménagement qui revient le plus souvent. Pour la plupart, la transparence pourrait être assurée par la diffusion de leur reddition de compte sur leur site Internet, certains étant prêts à effectuer un bilan de fin d'année de « leurs activités politiques » ou de travailler leurs outils de reddition de compte pour faire état de leurs différentes interventions auprès d'intervenants publics. Certains ont montré une ouverture à en faire plus en diffusant sur leur site Internet leur plan d'action, y compris leurs activités de représentation.

### 2. Inscrire au registre que les organismes et non les représentants de ceux-ci

Quelques organismes ont suggéré qu'advenant l'obligation de s'inscrire au registre des lobbyistes, seule l'inscription de l'organisme devrait être requise sans qu'il soit nécessaire d'inscrire chacune des personnes intervenant dans un dossier ainsi que chacune de leurs interventions. Cet aménagement inclut bien évidemment celui d'exclure tous les bénévoles, même ceux siégeant au conseil d'administration. Il va également de pair avec une simplification de l'inscription et la possibilité d'inscrire un mandat général des activités envisagées.

### 3. Exclure les organismes intervenant sur une base locale ou de proximité

Comme plusieurs milliers d'organismes interviennent sur une base locale ou de proximité, le commissaire au lobbyisme a voulu connaître la possibilité d'exclure les organismes sur cette base ou sur celle des enjeux locaux. Certains organismes ont indiqué que cela pourrait permettre d'exclure un grand nombre d'organismes, mais, de toute évidence, cela n'était pas leur premier choix, le non-assujettissement des OBNL demeurant leur priorité.

### 4. Exclure les organismes sans but lucratif d'utilité publique reconnus comme intervenants auprès des institutions publiques

À l'instar de la Loi sur la fiscalité municipale, le Commissaire au lobbyisme pourrait reconnaître et exclure de l'assujettissement à la Loi sur la transparence en matière de lobbyisme, les organismes répondant à des critères déterminés. Dans cette proposition, les organismes sans but lucratif dont l'activité principale consiste à assurer la représentation de leurs membres et de leurs intérêts pécuniaires devraient continuer d'être soumis à la Loi. Dans le même ordre d'idée, une autre proposition à l'effet de publier une liste des organismes qui n'ont pas de visées lucratives ou qui ne représentent pas des entreprises à but lucratif; ces organismes seraient exclus de l'application de la Loi.

## 5. Exclure de l'application de la Loi les demandes de dons ou de commandites

Les organismes à vocation philanthropique qui sont intervenus au regard de la consultation menée par le commissaire au lobbying ont proposé, comme aménagement possible, que soient exclues de l'application de la Loi sur la transparence en matière de lobbying à venir les demandes de dons et de commandites faites auprès des institutions publiques.

## 6. Alléger les pénalités pour les OBNL

Compte tenu des ressources très limitées et changeantes de plusieurs organismes à but lucratif, un organisme estime qu'il serait plus juste de moduler les frais, les pénalités et les obligations imposées selon qu'il s'agisse d'un OBNL ou d'une entreprise à but lucratif. Il recommande même que le législateur envisage de supprimer les pénalités imposées aux OBNL s'il était décidé de maintenir l'assujettissement de certains de ceux-ci.

## 4.6 La conclusion

En définitive, plusieurs des documents analysés reprennent des arguments similaires contre l'assujettissement des OBNL à un encadrement législatif en matière de lobbying. Parmi ceux-ci, notons la question de la vocation particulière des OBNL ainsi que l'implication de bénévoles. Certains documents et commentaires émis lors des auditions permettent néanmoins de dégager certains aménagements et éléments de réflexion à la proposition législative actuelle. Certains de ceux-ci permettraient de répondre à des craintes exprimées, notamment en ce qui concerne la lourdeur administrative appréhendée et l'effet dissuasif sur le plan de la participation citoyenne. Ceci dit, nous avons constaté une certaine incompréhension des activités qui seraient ou non assujetties à la Loi.

## **PARTIE V**

### **L'ANALYSE DE L'INFORMATION ISSUE DE LA CONSULTATION DES OBNL**

#### **5.1 La mise en contexte de l'analyse**

Comme nous l'avons vu en deuxième partie du présent rapport, la possibilité d'assujettir les OBNL à la loi sur le lobbying s'est posée dès 2002 lors de l'adoption de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying. Elle s'est posée aussi à quelques reprises depuis et le gouvernement a décidé d'inclure des dispositions dans son projet de loi n° 56 sur le lobbying déposé en juin 2015 visant l'ensemble des OBNL. Les vives réactions suscitées dans le milieu par cette volonté manifestée d'élargir la portée de la Loi à tous les groupes de la société civile ont mené les parlementaires à requérir du commissaire au lobbying qu'il analyse à fond la question et propose des pistes de solution sur la base de consultations faites auprès des représentants de divers OBNL qui deviendraient assujettis en vertu des dispositions du projet de loi.

Une des questions adressées aux groupes venus témoigner s'attardait à la nature des communications qu'ils font auprès des titulaires de charges publiques. La grande majorité d'entre eux admettent d'emblée faire des communications d'influence. Que l'on pense à des communications écrites ou à des rencontres visant à faire modifier des lois, des politiques, des règlements, ou pour obtenir des subventions ou d'autres avantages pécuniaires, ou encore la transmission de textes d'opinion, de communiqués, d'une recherche ou d'une publication appuyant une position donnée, il n'y a nul doute que les organismes utilisent avec plus ou moins d'intensité divers moyens pour faire avancer leur cause, pour susciter des débats ou pour obtenir des décisions en faveur des intérêts qu'ils représentent.

Ces mêmes groupes ont dit haut et fort qu'ils n'étaient pas des lobbyistes, mais plutôt des citoyens engagés. L'un n'empêche toutefois pas l'autre. Tout est une question de perception ou de point de vue bien sûr. Force est d'admettre que les actions que les groupes rencontrés nous disent faire sont des activités de lobbying 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 lobbying auprès d'un titulaire d'une charge publique.

Puisque la pratique tout à fait légitime de communiquer avec les titulaires de charges publiques pour tenter d'influencer des décisions apparaît répandue dans le milieu des OBNL, il ne fait aucun doute qu'un grand nombre d'organismes seraient concernés par les nouvelles dispositions si elles devaient être adoptées. Ils devraient ainsi se soumettre aux nouvelles règles sur le lobbying, notamment celles de l'inscription au registre des lobbyistes et le respect des dispositions du Code de déontologie des lobbyistes.

Compte tenu de la forte réaction engendrée par l'inclusion proposée des OBNL au champ d'application de la Loi et du positionnement que doivent prendre éventuellement les parlementaires qui peuvent avoir des avis partagés à ce sujet, la question de la pertinence et des impacts d'aller de l'avant avec cette proposition, et dans quelle mesure, se pose d'emblée. Le texte qui suit tente d'apporter quelques éléments d'analyse susceptibles d'alimenter la réflexion.

Nous l'avons vu aussi en deuxième partie du présent rapport, l'encadrement du lobbying est loin d'être un phénomène spécifique au Québec. La plupart des provinces canadiennes et des États américains ont adopté des règles pour rendre transparentes les communications d'influence et régir le comportement des personnes qui les effectuent. Peu de juridictions vont toutefois aussi loin que le Québec, dont la Loi couvre le niveau municipal et vise plusieurs décisions dont celles de nature administrative.

Le mouvement ne se limite pas au Canada et aux États-Unis. L'Europe a pris progressivement le tournant voilà déjà quelques années et plusieurs pays européens ont emboîté le pas. C'est un mouvement irréversible qui est là pour durer. Et on le voit, des juridictions ont étendu l'application de telles règles aux OBNL.

La nécessité d'imposer un cadre précis pour réguler les relations entre les entreprises ou des entités appartenant à la société civile et les corps publics trouve ses fondements non seulement dans le lien de confiance essentiel qui doit s'établir entre les citoyens et les institutions publiques, mais aussi dans la prépondérance du droit de savoir des citoyens au sujet de toute question d'intérêt public, et pas seulement sur les questions de nature économique.

Pour bien situer l'intérêt d'établir les règles du jeu en matière du lobbyisme, il faut impérativement s'en rapporter aux fondements mêmes d'une loi sur le lobbyisme, tels que nous les avons énoncés en deuxième partie du présent rapport, à savoir la transparence des communications d'influence et la saine pratique des activités de lobbyisme.

Bien que les principes de base qui animent toute intention d'assujettir les lobbyistes agissant comme consultants pour le compte de clients ou pour le compte d'entreprises ou d'organismes de la société civile à des règles d'encadrement des communications d'influence soient tout à fait louables, encore faut-il éviter que les efforts, les exigences ou les contraintes qu'imposent de telles règles atteignent un tel niveau que le bénéfice qu'on compte en retirer ne parvienne pas à contrebalancer les inconvénients qu'elles occasionnent. Encore faut-il aussi éviter la recherche de la pureté dans le modèle d'encadrement souhaité en perdant de vue l'utilité ultime de soumettre les groupes visés, à savoir la transparence des communications d'influence au bénéfice réel des citoyens. En outre, au-delà de ces considérations fondamentales, il faut dans tout changement prendre la précaution d'éviter ou à tout le moins de minimiser tout impact collatéral non désirable, prendre en compte le contexte dans lequel s'imposera ce changement et appliquer des mécanismes adéquats à sa gestion.

C'est dans cette perspective que nous avons abordé cette étude en tentant de dégager de l'information que nous avons récoltée auprès des OBNL au cours de la consultation, les principaux éléments pertinents à inclure dans la réflexion sur l'élaboration des pistes de solution.

Ainsi, pendant la phase de consultation des OBNL que nous avons tenue au cours des derniers mois, nous avons eu l'opportunité d'entendre plusieurs groupes représentatifs de milliers d'OBNL venus porter le message de leurs membres quant à leur assujettissement au projet de loi n° 56. Nous avons entendu des commentaires, des arguments et des suggestions, notamment au regard de la lourdeur administrative, de la question identitaire, de la participation citoyenne ou de la transparence en lien avec les mesures déjà existantes.

Certains des points soulevés par les organismes relèvent, il faut le dire, de l'incompréhension de certaines parties du projet de loi déposé par le gouvernement. D'autres points sont la manifestation d'une résistance normale à un changement non demandé et certainement non désiré. D'autres points encore expriment des inquiétudes réelles des OBNL quant à leur capacité à faire face aux nouvelles exigences qu'imposerait leur assujettissement aux règles d'encadrement du lobbyisme ou quant à l'utilité d'assujettir tel ou tel groupe à la Loi.

Les informations recueillies touchent souvent à des grands principes, mais aussi à des éléments plus fins. Le texte qui suit propose une analyse des principaux commentaires, arguments et suggestions entendus lors des auditions ou lus dans les mémoires et documents déposés, avec la préoccupation de distinguer ce qui s'apparente plus à de l'incompréhension ou à des craintes non fondées de ce qui constitue une réelle problématique eu égard à l'assujettissement proposé.

## 5.2 L'analyse des principaux arguments

### 5.2.1 La lourdeur administrative liée à l'inscription au registre des lobbyistes

Les OBNL ont formulé plusieurs commentaires au regard des impacts administratifs qui découleraient du respect de règles de transparence, soit l'inscription au registre des lobbyistes. On a dit craindre de devoir faire face à une lourdeur administrative supplémentaire occasionnée par les déclarations, avis de modification et bilans trimestriels à produire pour inscrire et tenir à jour les informations sur les activités de lobbying faites par plusieurs intervenants, dont les bénévoles nombreux à s'impliquer. Ces exigences nouvelles, nous disent-ils, s'ajoutent aux obligations multiples qu'ils ont déjà face aux autorités gouvernementales, alors qu'ils peinent, pour plusieurs, à réaliser leur mission propre en raison de ressources disponibles en nombre limité et d'un financement étatique plus difficile à obtenir, particulièrement depuis quelques années. La lourdeur provient également de l'inscription individuelle de plusieurs personnes qui agissent dans nombre de cas pour un même mandat, qu'elles soient employés, dirigeants ou membres de conseils d'administration, ces derniers étant plus souvent qu'autrement des bénévoles.

Compte tenu du mode de fonctionnement des OBNL, qui font beaucoup appel à la participation de bénévoles (nous y reviendrons au point suivant), le commissaire au lobbying peut facilement comprendre cette lourdeur administrative liée à l'inscription au registre des lobbyistes et il apparaît évident que cet aspect doit être revu si les parlementaires décident d'assujettir à la Loi les OBNL.

Par ailleurs, de la lorgnette des OBNL, il est évidemment difficile d'apprécier à sa juste mesure les impacts de nouvelles règles sans connaître finement les exigences administratives qui seront faites par l'organisme régulateur, en l'occurrence le Commissaire au lobbying, considérant un éventuel transfert de la responsabilité de la tenue du registre des lobbyistes de la Direction des registres et de la certification du ministère de la Justice à cette entité, prévu dans le projet de loi.

Le registre actuel et le processus d'inscription ont été développés en 2002 dans le contexte de l'adoption en catastrophe d'une nouvelle loi qui imposait des exigences nouvelles aux personnes qui effectuaient des communications d'influence et amenait la création d'un registre centralisé où toutes les informations relatives à ces communications d'influence seraient consignées. Le registre et le processus inhérent à la déclaration des lobbyistes ont donc aussi dû être développés en urgence avec les conséquences qu'on imagine : un registre fonctionnel et un processus effectif mais présentant plusieurs lacunes.

Des améliorations importantes ont été apportées au fil des ans par la conservatrice du registre des lobbyistes au bénéfice des personnes qui consultent le registre, mais aussi au bénéfice des personnes qui doivent y déposer des informations. Il faut cependant se rendre à l'évidence que l'on n'a pas éliminé la lourdeur administrative ni une certaine complexité de l'inscription. Le fait que le système a atteint sa fin de vie utile et que peu de modifications ont été apportées au cours des dernières années en raison d'un changement de loi imminent envisagé, n'arrange en rien les choses. Ajoutons à toute cette problématique une confusion certaine entre les rôles respectifs du commissaire et de la conservatrice et la visée d'objectifs par les deux entités qui, tout en étant *a priori* complémentaires, sont somme toute plus souvent qu'autrement divergents.

Le commissaire au lobbying s'est engagé à simplifier le processus et à développer un registre des lobbyistes beaucoup plus simple et beaucoup plus convivial pour toutes les personnes qui l'utilisent. La réduction de plusieurs contrôles à l'entrée des déclarations, l'assistance interactive dans l'inscription des données ou l'introduction de fonctions de recherche plus performantes ne sont là que quelques exemples d'améliorations importantes qui faciliteront la vie des utilisateurs du registre des lobbyistes. De plus, certaines modifications pourraient être apportées quant aux renseignements requis à l'inscription des mandats.

Quoi qu'il en soit, la simplification du processus qui sera apportée n'éliminera évidemment pas tous les efforts requis par les personnes à qui les règles en matière de lobbying s'appliquent pour satisfaire aux obligations de transparence. Cependant, elle ramènera vraisemblablement à un niveau que l'on pourrait qualifier d'acceptable les exigences administratives que les règles imposent.

Cela dit, les dispositions proposées dans le projet de loi pourraient effectivement être à un niveau acceptable dans la mesure où l'organisation qui se voit assujettie à la Loi dispose des ressources suffisantes pour y faire face. Ce n'est probablement pas le cas pour nombre d'OBNL, particulièrement pour les petits organismes de services de première ligne, qui disposent d'une équipe en permanence réduite et même inexistante pour la majorité et comptent sur l'apport régulier de bénévoles non seulement pour les activités de représentation qu'elles effectuent, mais aussi pour les tâches administratives en plus des activités liées à la réalisation de leur mission. Il faut donc envisager que des modifications soient apportées aux dispositions prévues au projet de loi afin d'assouplir les règles d'inscription, advenant que l'on veuille toujours assujettir l'ensemble des OBNL.

À cet égard, comme les groupes consultés ont pu le mentionner, les entreprises sont généralement mieux préparées pour assumer ces tâches, d'autant plus que les représentations, lorsqu'elles réussissent à produire les résultats recherchés, auront plus souvent qu'autrement, mais pas toujours, des impacts positifs au plan financier.

Outre les considérations d'ordre purement administratif à prendre en compte pour assurer une efficacité et une efficience des mécanismes d'inscription, une attention doit être portée aux effets des dispositions législatives éventuellement adoptées. Le libellé des dispositions qui transposent la volonté du législateur à l'égard des règles de transparence mérite qu'on s'y attarde afin de s'assurer que les exigences faites aux lobbyistes n'imposent pas un fardeau indu eu égard aux bénéfices recherchés.

Aussi, faut-il s'assurer que la notion de déclaration par mandat n'impose pas la redondance dans la consignation de données au registre. Il faut par ailleurs éviter que la notion de déclaration par lobbyiste empêche une organisation de pouvoir procéder à une inscription globale pour l'ensemble des lobbyistes qui agissent pour elle.

Les informations contenues à la déclaration du lobbyiste concernant le nom de chaque entité formant le regroupement non constitué en personne morale pour qui le lobbyiste exerce ses activités de lobbying et concernant le nom de chaque entité qui contribue, financièrement ou en biens ou en services, à une ou plusieurs de ses activités de lobbying, ne devraient de toute évidence pas viser l'entité membre du regroupement. Peut-être s'agit-il d'une incompréhension de la disposition, ou à tout le moins d'une interprétation non souhaitable. Dans un cas comme dans l'autre, il faut éliminer toute ambiguïté.

Par ailleurs, la formulation des dispositions qui contiennent l'exigence de produire un bilan des activités de lobbying semble requérir du lobbyiste la préparation d'une déclaration autonome distincte des données apparaissant déjà au registre, ajoutant à l'aspect de lourdeur administrative. Il faut les adapter de telle sorte que l'inscription des données sur les activités de lobbying réellement exercées puisse se faire facilement et rapidement directement sur la déclaration, par exemple en pointant les données existantes ou en utilisant une simple marque.

L'exigence d'indiquer la fin de la période couverte par les activités de lobbying devrait peut-être disparaître compte tenu qu'elle est difficile à déterminer et parfois même aléatoire. Une date de fin pourrait-elle être indiquée simplement lorsque le mandat est terminé?

Il faut de plus se questionner sur la réelle nécessité d'imposer au déclarant qui produit le bilan des activités de lobbying l'inscription des dates de chacune des communications effectuées. Cette exigence imposera une tâche administrative importante et dérogera au principe qui veut que l'on retrouve au registre, et cela depuis 2002, des informations globales sur les mandats de lobbying réalisés plutôt que sur chacune des communications effectuées.

Le régime qui sera mis en place avec l'avènement d'une nouvelle loi sur le lobbying devra en somme prendre en compte les problématiques exprimées à l'égard des OBNL sous l'angle des impacts administratifs et de la capacité même des OBNL à y faire face. Un juste équilibre entre les besoins réels d'une transparence des communications d'influence et les exigences administratives qui, dans certains cas, peuvent devenir indues et affecter les activités de mission des organismes apparaît hautement souhaitable.

À cet égard, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dans l'énoncé qu'elle fait des principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, mentionne que :

*« Pour définir le champ des activités de lobbying, il faut instaurer un juste équilibre entre la diversité des entités pratiquant le lobbying, leurs capacités et leurs ressources, d'une part et les mesures prises pour accroître la transparence d'autre part. »<sup>37</sup>*

### **5.2.2 La question identitaire associée à la crainte de se définir comme lobbyiste et la distinction entre entreprise à but lucratif et OBNL**

Le terme lobbying est encore aujourd'hui malheureusement sujet à des préjugés solidement ancrés dans l'opinion populaire. On assimile trop souvent le lobbying à des activités illégales, tels la corruption, la collusion ou le trafic d'influence. La crainte d'être associés à ces pratiques se manifeste chez plusieurs représentants dans l'entreprise privée, mais peut-être avec encore plus d'acuité chez les représentants d'OBNL.

On l'a vu tout au long de la campagne menée par des représentants d'OBNL pour dénoncer leur assujettissement au projet de loi n° 56 et lors de la consultation que nous avons menée dans le cadre de la présente étude. « Nous ne sommes pas des lobbyistes », « ... on fait de la transformation sociale, pas du lobby. », « Les 61 000 OBNL 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. », « Quelle menace posent les écologistes, les groupes communautaires et les groupes de défense de droits pour la société? » « Les organismes communautaires travaillent dans l'intérêt collectif de la population et non pour des intérêts privés ».

Or, partout dans les sociétés occidentales, le lobbying est une activité légitime, comme on l'a vu précédemment. C'est non seulement une activité tout à fait légale, mais même fondamentalement souhaitable dans un système politique qui se veut démocratique. C'est l'expression concrète des forces vives en présence dans une société qui permet de rendre disponible la meilleure information aux décideurs publics pour favoriser une prise de décision éclairée qui, tout en considérant les intérêts particuliers représentés, doit privilégier l'intérêt public.

Une activité de lobbying, comme la loi québécoise sur le lobbying la définit, est une communication, orale ou écrite, faite en vue d'influencer certaines décisions rendues par les institutions parlementaires, gouvernementales ou municipales. Les activités de lobbying, au sens de la Loi, sont menées auprès de titulaires de charges publiques, c'est-à-dire auprès des élus, tels des députés, ministres, maires, conseillers municipaux, ou auprès de membres de personnel de cabinet ou de membres du personnel de la fonction publique, des organismes gouvernementaux, des entreprises du gouvernement et des municipalités.

Le fait de maintenir une distinction entre les communications d'influence menées par les entités du milieu commercial ou économique et celles de la société civile ne favorise certainement pas un changement de mentalités. Or, que l'on parle de lobbying, de communication d'influence, de représentation d'intérêts, de défense de droits, de défense d'intérêts ou de relations avec les institutions gouvernementales, on peut jouer sur les mots, mais la réalité demeure.

<sup>37</sup> OCDE, Comité de la gouvernance publique, Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying disponible au <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&Lang=fr>

La communication d'influence n'est pas l'apanage des personnes ou des organisations qui représentent des intérêts économiques ou financiers. De tous les temps et de toutes les époques, des personnes ont tenté pour diverses raisons d'influencer les pouvoirs en place afin que les décisions soient prises dans un sens plutôt que dans l'autre. Pour défendre des intérêts pécuniaires bien sûr, mais pour défendre des droits collectifs ou pour agir au nom de la transformation sociale dans des causes aussi diverses que la santé, la sécurité ou l'éducation pour ne nommer que ces exemples.

Le lobbying n'est donc pas un concept exclusif aux entreprises à but lucratif et comme pour beaucoup d'activités qui mettent en cause à la fois les institutions publiques et des entités qui y sont externes, il y a de nombreux avantages à fournir un encadrement de telles activités afin que les règles soient claires, que l'équité prédomine et que les processus décisionnels soient empreints le plus possible d'une saine transparence, au bénéfice des citoyens.

Citons une fois de plus l'OCDE qui souligne ce qui suit :

*« Les règles et lignes directrices devraient viser principalement les personnes qui perçoivent une rémunération pour l'exercice d'activités de lobbying, comme les lobbyistes appartenant à des cabinets de consultants et les lobbyistes exerçant en interne au sein des entreprises. Mais la définition des activités de lobbying devrait également être envisagée dans une optique plus large et plus inclusive afin d'assurer des règles du jeu équitables aux groupes d'intérêts, opérant ou non dans un but lucratif, qui cherchent à influencer les décisions publiques. »<sup>38</sup>*

Dans le même ordre d'idées, dans son mémoire transmis au commissaire au lobbying, le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité énonce dès les premières lignes ce qui suit :

*« Le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM) souhaite que l'objectif choisi qui guidera les modifications qui seront apportées à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying soit celui de la transparence. Le niveau de transparence souhaité par le CQCM doit être celui que tout organisme ou entreprise qui cherche à influencer un titulaire de charge publique doit rendre disponible au grand public ses intentions. »*

Lors des auditions et dans les documents présentés, il a passablement été question du mode de fonctionnement des OBNL qui diffère à plus d'un égard de celui des entreprises. Les organismes ont pour la majorité peu de personnel rémunéré. Ils doivent ainsi pouvoir compter sur l'apport indispensable de bénévoles pour participer à leurs activités de mission, mais aussi pour agir comme accompagnateurs dans certains dossiers menés par la permanence et même souvent pour agir comme dirigeants ou administrateurs de l'OBNL.

Le projet de loi n° 56 exclut clairement l'action des bénévoles de la définition d'activité de lobbying, à moins que le bénévole ne soit employé, dirigeant ou membre du conseil d'administration de l'OBNL. À la lumière de ce que nous avons entendu, il faut se questionner sur l'à-propos de viser les personnes qui agissent bénévolement comme dirigeants ou administrateurs.

En outre, la disposition à l'article 13 du projet de loi qui établit une présomption à l'effet qu'une personne physique qui participe ou accompagne un lobbyiste à une rencontre ou à un entretien au cours duquel une activité de lobbying est exercée fait elle-même une telle activité peut laisser croire qu'un bénévole devrait alors s'inscrire au registre des lobbyistes, alors que ce n'est pas le cas. En raison de l'ambiguïté qu'elle crée, cette disposition devrait être modifiée pour être plus claire à cet égard.

On nous a par ailleurs soumis à quelques reprises lors des auditions qu'il faut faire une distinction entre OBNL et OSBL, c'est-à-dire organisme à but non lucratif par rapport à organisme sans but lucratif. Certains avancent même qu'une demande déjà formulée de revoir le droit associatif devrait être privilégiée avant toute tentative d'assujettir tous les organismes à la loi sur le lobbying. En considérant littéralement ces deux formulations que sont OBNL et OSBL, on

---

<sup>38</sup> Ibid.



pourrait n'y voir que deux variantes d'une même réalité. Le fait est que la distinction amènerait à cerner les « vrais » organismes dont la mission fondamentale ne consiste pas à exercer une activité commerciale de celles qui à certains égards appartiennent à l'économie de marché.

Cette distinction n'est pas dénuée d'intérêt. Cependant, une telle refonte du droit associatif n'apparaît pas comme un prérequis à une certaine catégorisation pouvant aider à déterminer qui est visé et qui ne l'est pas, démonstration dont l'utilité aux fins de l'énoncé des pistes de solution relativement à l'assujettissement des OBNL reste à faire.

### ***5.2.3 La participation citoyenne en lien avec la conception propre de la mission des OBNL***

L'argument soulevé quant à une diminution appréhendée de la participation citoyenne consiste, du moins en grande partie, en un élément subsidiaire des points soulevés par les impacts administratifs et la question identitaire.

Les organismes craignent que la lourdeur administrative inhérente à l'inscription et le fait d'assimiler les bénévoles à des lobbyistes constitueront des obstacles suffisamment importants pour entraîner une défection significative dans les rangs des personnes qui s'investissent pour défendre une cause, notamment pour agir comme bénévole ou pour apporter une contribution dans la gestion des organismes. On anticipe que l'assujettissement des OBNL agira comme un frein à l'engagement et à l'action collective.

De plus, le fardeau que pose l'application de règles d'encadrement du lobbyisme à des personnes qui ne sont ni habilitées ni habituées à ce genre de procédure et le risque inhérent à l'imposition de sanctions en cas de non-conformité sont d'autres éléments qui ajoutent à cette crainte que soit plus difficile le recrutement de ressources essentielles au fonctionnement des organismes.

Sans minimiser ces points soulevés, il faut bien voir que les OBNL, et leurs représentants n'hésitent pas à le souligner, doivent déjà faire face à des exigences légales, réglementaires et administratives diverses, notamment de la part des organismes subventionnaires. Si l'on exclut, comme nous le suggérons, les bénévoles et si certains allègements sont apportés, sans pour autant en conclure que l'effet serait neutre, on peut douter que l'impact soit suffisamment grand pour affecter de façon importante le fonctionnement de la plupart des OBNL.

L'habitude et l'habilitation relèvent d'un apprivoisement et d'une appropriation d'un changement. La majorité des OBNL relèvent au quotidien avec succès des défis autrement plus importants qu'une inscription au registre des lobbyistes, que ce soit pour obtenir leur financement, faire valoir leur position ou réaliser leur mission.

Toutefois, soit par méconnaissance ou incompréhension, on a quelque peu amplifié l'étendue des difficultés que représenteraient l'inscription et le suivi de quelques mandats de lobbyisme au registre, de même que les risques inhérents à des manquements à la Loi. Nous avons notamment lu, dans les documents qui ont été soumis dans le cadre de cette étude, que toute personne qui contacte un élu ou fait appel à un fonctionnaire pour diverses demandes devrait être inscrite au registre des lobbyistes. Tel n'est pas le cas; toute communication effectuée auprès d'un titulaire d'une charge publique n'est pas systématiquement du lobbyisme. Aucune ambiguïté ne devrait persister à cet égard.

Il faut avoir confiance que la plupart des organismes pourraient s'en tirer sans problème. Certaines difficultés sont bien réelles cependant, particulièrement pour certains groupes, et l'on va devoir s'y attarder en modifiant certaines dispositions du projet de loi si l'on désire y assujettir les OBNL.

L'avènement de nouvelles façons de faire relativement à l'inscription combiné à l'introduction d'un nouveau registre qui allègent et simplifient la tâche du déclarant, une transition qui permet une appropriation progressive des nouvelles règles, notamment par un accompagnement particulier de la part du Commissaire au lobbyisme du Québec, l'application de sanctions avec circonspection, discernement, comme cela s'est toujours fait depuis 2002, et un assouplissement nécessaire des règles contribueraient à diminuer les craintes et à minimiser les impacts négatifs évoqués plus haut.

Bien que le projet de loi visait dans son essence à exclure les bénévoles, certaines dispositions font en sorte que certains le demeureraient. Dans l'optique d'une participation citoyenne libre de toute entrave eu égard aux règles d'encadrement du lobbying, encore une fois, toute action bénévole devrait être exclue.

En outre, dans un souci de cohérence avec certaines exceptions prévues comme la pétition et aussi dans la perspective de diminuer les impacts administratifs, il pourrait être opportun de revoir la pertinence d'assujettir à une loi sur le lobbying certaines actions collectives, comme par exemple les campagnes de lettres d'appui sollicitées par les regroupements d'organismes.

#### ***5.2.4 La transparence en lien avec les mesures déjà existantes***

La transparence est une valeur centrale dans toute société démocratique. La vitalité démocratique d'une société est inextricablement liée au partage de l'information qui sous-tend le droit de savoir des citoyens. Elle est une valeur fondamentale essentielle à la confiance du public dans les institutions et leurs dirigeants.

La transparence dans les communications d'influence participe à une libéralisation de l'information afin, d'une part, que le titulaire d'une charge publique puisse pouvoir compter sur le meilleur éclairage pour prendre la meilleure décision dans l'intérêt public et, d'autre part, que le citoyen, mieux au fait des intérêts et des enjeux en présence, puisse contribuer à alimenter le débat avant que la décision ne soit prise.

La transparence constitue l'élément clé dans l'établissement de règles d'encadrement des activités de lobbying et c'est principalement sur la base de ce principe que la loi sur le lobbying de 2002 a été adoptée. C'est aussi en vue d'une meilleure atteinte de l'objectif de transparence que le projet de loi n° 56 a été déposé en juin 2015.

Le registre des lobbyistes est l'outil de prédilection de la transparence. Il permet de regrouper, en un seul endroit accessible à tous, et de rendre facilement et rapidement repérables les informations sur les lobbyistes, les titulaires de charges publiques visés et l'objet des activités de lobbying. Il permet d'obtenir des données spécifiques dans des dossiers particuliers, des données d'évolution, des données comparatives et des données agglomérées par secteurs d'activités, par institutions ou par catégories de lobbyistes. Aussi, il permet, dans la mesure où les règles du jeu sont suivies de tous, à savoir les lobbyistes aussi bien que les titulaires de charges publiques, d'obtenir une information pertinente, complète, à jour et disponible en temps utile.

Il a évidemment été beaucoup question de transparence lors des consultations que nous avons tenues et dans les mémoires et documents que nous avons reçus. Et pour cause; la transparence est une valeur qui fait consensus auprès des personnes venues témoigner ou qui nous ont écrit. C'est un principe qui, nous dit-on, est appliqué largement, et l'on ne peut en douter.

Que ce soit auprès des instances publiques dans un contexte de reddition de compte, mais aussi sur des sites Web et sur la place publique dans l'optique d'alerter ou de sensibiliser la population sur des situations particulières, de mobiliser les troupes dans des causes qui leur tiennent à cœur ou faire connaître leurs points de vue et leurs recommandations, il est certain que beaucoup d'information, de toute nature, est produite et diffusée. La publication de communiqués, les lettres et mots véhiculés dans l'opinion du lecteur, les messages et rapports d'activités portés sur les sites Web, l'utilisation de plus en plus répandue des médias sociaux pour passer des messages ou relayer une information, l'organisation de colloques et de conférences et bien d'autres actions publiques sont des moyens abondamment utilisés par beaucoup d'organismes, notamment par les regroupements.

Cette multitude d'informations couvre plusieurs dimensions de l'action collective et dans certains cas elle porte sur les communications d'influence menées par les organismes auprès des titulaires de charges publiques.

L'information sur les activités de lobbyisme menées par les organismes est-elle facilement accessible, à jour et disponible en temps utile? Il est difficile de répondre à cette question. L'information potentiellement disponible se retrouve sous diverses formes, parfois complète, parfois parcellaire, parfois inexistante. Elle est propagée sur une multitude de plateformes. Il arrive qu'elle soit à jour, mais pas toujours. Des organismes n'ont pas de site Web, ce qui ajoute aussi à la difficulté de retrouver facilement l'information dans certains cas.

Il est illusoire de penser qu'un registre des lobbyistes peut régler toutes les lacunes en matière de transparence des communications d'influence. L'application de règles claires quant aux exigences au regard du partage de l'information permet cependant d'assurer une certaine uniformité, une certaine équité et une certaine cohérence dans la diffusion de l'information. Il n'est pas question ici de n'importe quelle information rendue publique selon la volonté et le moment choisi par les entreprises ou les organismes qui tentent d'influencer les institutions publiques, mais de toute information pertinente, à jour et rendue disponible en temps utile relativement aux actions susceptibles d'influencer une décision à venir.

La concentration dans un même système d'un grand nombre d'informations sur les activités de lobbyisme réalisées par les entreprises et les OBNL et la possibilité sous-jacente que les données sur les « vrais lobbyistes » soient noyées dans un « océan de militants pour le bien commun » ont été soulevées par certains représentants d'OBNL ayant participé à la consultation.

Or, un registre utile regroupe des données organisées de façon à en faciliter le repérage. Il dispose d'outils de recherche simples et efficaces. Il propose des affichages d'information prédéterminés et des fonctions de forage avancées sur la base de nombreux critères de recherche utiles.

Le registre des lobbyistes actuel dispose d'une fonction de recherche de base, une fonction de recherche avancée, une fonction de recherche adaptée aux titulaires de charges publiques et une fonction de comparaison entre les déclarations. L'information est catégorisée par types de lobbyistes. C'est déjà bien, mais sans doute pas suffisant pour permettre une navigation complète et concluante. C'est toutefois probablement suffisant pour éviter que les lobbyistes d'entreprise et les lobbyistes-conseils soient « noyés » parmi une masse de données ingérable.

Un futur registre, basé sur les plus récentes technologies, devrait combler les lacunes du système actuel en matière d'organisation des données et d'outils de recherche et rendre encore plus improbable la concrétisation des craintes exprimées.

### ***5.2.5 La tentative présumée de contrôle du gouvernement associée à la crainte d'une perte d'autonomie***

Il est évidemment difficile pour le commissaire au lobbyisme de répondre aux craintes soulevées par les groupes quant à une volonté présumée du gouvernement de les contrôler, de les museler ou de diminuer leur autonomie. Il est cependant loisible d'affirmer que la possibilité d'assujettir les OBNL à la loi sur le lobbyisme n'est pas le résultat d'une réflexion spontanée ou d'une machination déguisée pour affaiblir les OBNL ou pour contrer la liberté d'expression ou le droit d'association.

Plusieurs intervenants, dont le commissaire au lobbyisme, ont depuis de nombreuses années insisté sur la nécessité de revoir la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme pour la simplifier, éliminer les difficultés d'application qu'elle présente, établir clairement les responsabilités ou consolider les moyens d'action du commissaire au lobbyisme. Les changements contenus au projet de loi n° 56 dépassent, et de loin, la simple question de l'assujettissement des OBNL.

Parmi les éléments qui ont été soulignés ou débattus à ce jour, la question de l'assujettissement de l'ensemble des organismes en est une qui n'a jamais été complètement et clairement réglée. Le gouvernement, qui a ouvertement énoncé son engagement pour la transparence, est venu en quelque sorte proposer des solutions aux divers points soulevés au

fil du temps et la question de l'assujettissement des OBNL en fait naturellement partie. Les mesures proposées à leur face même ne traduisent aucune velléité de contrôler ou d'empêcher quoi que ce soit.

L'idée d'encadrer les activités de lobbying n'est pas de bloquer ou de freiner ce type de communications pas plus qu'elle ne l'est de contrôler des groupes ou de limiter l'accès des intervenants d'entreprises ou d'organismes aux institutions publiques, bien au contraire. La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying reconnaît en son premier article que le lobbying constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Le projet de loi n° 56 réitère ce principe de légitimité du lobbying. C'est dans la perspective d'un accès à l'information et d'une normalisation des comportements que peut cependant prendre appui cette légitimité du lobbying.

Nous sommes sans doute loin d'un projet de loi qui est contraire à l'intérêt public comme on a pu le lire. À l'inverse, nous sommes plutôt d'avis que des mesures d'encadrement du public vont dans le sens de l'intérêt public.

### **5.2.6 La politique de reconnaissance de l'action communautaire et l'assujettissement des OBNL allant à l'encontre des objectifs du gouvernement**

On l'a vu à la section précédente, un grand nombre d'organismes ont soulevé l'incohérence qu'ils perçoivent entre un assujettissement des OBNL à la loi sur le lobbying et la politique de reconnaissance de l'action communautaire de 2001.

Le gouvernement a effectivement adopté en 2001 une politique en matière d'action communautaire intitulée *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*.

Cette politique vise ce qui suit :

*« ...la reconnaissance de l'apport du milieu communautaire au développement social du Québec. Elle vient préciser les relations que le gouvernement veut développer et entretenir avec le milieu d'action communautaire au sens large, et plus précisément avec le milieu d'action communautaire autonome. Elle présente les diverses facettes du type de soutien que le gouvernement entend accorder aux organismes afin de favoriser la consolidation de leurs interventions et de leurs services, ainsi que l'innovation dans les approches d'intervention qui caractérisent leur action. »*

Ce document établit les fondements sur lesquels s'appuient les engagements et les dispositifs contenus dans la politique à savoir :

- « *Le respect de l'autonomie des organismes communautaires;*
- *La reconnaissance de l'action communautaire comme outil de développement de la citoyenneté et de développement des collectivités;*
- *La reconnaissance de l'action communautaire comme outil important de développement social du Québec;*
- *La reconnaissance du rôle, de la contribution et de la place des femmes dans le développement de l'action communautaire;*
- *La reconnaissance du milieu communautaire en tant que réseau d'interventions, d'activités et de services à la population apprécié et innovateur. »*

Cette politique permet d'établir certaines balises quant aux communications réalisées auprès des OBNL, que ce soit pour la consultation ou lors de la transmission d'information auprès d'eux. Puisqu'une activité pouvant être qualifiée d'activité de lobbying est fondamentalement une communication à l'initiative de la personne qui cherche à influencer une décision. Il n'est donc nullement question d'activités de lobbying lorsque par exemple une institution publique met sur pied un comité consultatif et invite des représentants d'organismes à y participer ou lorsqu'un questionnaire leur est soumis pour les sonder sur tel ou tel sujet. Les communications d'influence sont celles qui sont initiées par les organismes en dehors des échanges qui interviennent dans des canaux de communications déterminés.

Par ailleurs, la politique traduit l'ouverture du gouvernement à bénéficier de points de vue sur la reconnaissance et l'exercice des droits. Elle encourage en quelque sorte la représentation d'intérêts issus de la société civile. Il semble inapproprié d'en inférer que la transparence des communications d'influence qu'implique cette action ne puisse faire l'objet d'une transparence à laquelle le citoyen est en droit de s'attendre et encore plus que la politique érige un mur devant toute action pouvant favoriser la transparence des représentations visant à influencer les pouvoirs publics.

Enfin, la politique établit certaines orientations en matière de reddition de comptes, particulièrement en ce qui a trait à la gestion financière et à la nature des activités offertes par les organismes. La reddition de comptes dont il y est question s'inscrit dans une relation normale entre une entité subventionnaire et un organisme financé par l'État. Cette reddition de comptes n'entre pas en concurrence pas plus qu'elle ne supplée à la transparence des communications d'influence qui découle d'un cadre réglementant le lobbying.

### **5.2.7 Le statut des organismes de bienfaisance**

L'assujettissement des OBNL détenant un statut d'organisme de bienfaisance aux fins des lois fiscales risquerait, selon l'avis de certains représentants d'organismes s'étant prononcés sur le sujet, de compromettre le maintien de ce statut en raison des restrictions faites à ces organismes à l'égard de l'action politique. L'envoi d'une simple lettre à un titulaire d'une charge publique, peut-on lire, « pourrait avoir des conséquences sérieuses sur le maintien de la reconnaissance de l'organisme concerné comme organisme de bienfaisance ».

Dans l'énoncé de politique formulé par l'Agence du revenu du Canada<sup>39</sup> on peut lire que :

*« Il est présumé qu'une activité est de nature politique si l'organisme :*

- a. lance explicitement un appel à l'action politique (c'est-à-dire, qu'il incite le public à communiquer avec un représentant élu ou avec un haut fonctionnaire, en vue de l'exhorter à maintenir, à contester ou à modifier une loi, une politique ou des décisions de l'un ou l'autre ordre de gouvernement au Canada (ou à l'étranger);*
- b. fait valoir explicitement au public qu'une loi, une politique ou une décision (dont l'abolition est envisagée) d'un ordre de gouvernement au Canada ou à l'étranger devrait être maintenue, contestée ou modifiée;*
- c. fait explicitement état dans les dépliants ou les brochures qu'il diffuse qu'une activité en question a pour but d'inciter à exercer des pressions sur un représentant élu ou sur un haut fonctionnaire ou à organiser une telle activité, en vue d'obtenir le maintien ou la modification d'une loi, d'une politique ou d'une décision d'un ordre de gouvernement au Canada ou à l'étranger ou encore en vue de la contester.*

Dans ce même énoncé de politique, des règles précises sont établies relativement à la proportion des ressources dont dispose un organisme de bienfaisance qu'il peut consacrer à des activités politiques sans risquer de mettre en péril son statut. Ainsi on peut y lire que :

*« Lorsqu'un organisme de bienfaisance prend part à des activités politiques, il est tenu en vertu de la Loi de consacrer la presque-totalité de ses ressources aux activités de bienfaisance. Le mot ressources n'est pas défini dans la Loi, mais d'un point de vue administratif, l'Agence du revenu du Canada tient pour acquis que ce terme comprend l'ensemble des actifs financiers de l'organisme de bienfaisance ainsi que toutes les ressources auxquelles l'organisme recourt pour réaliser ses fins, par exemple, il peut s'agir d'employés, de bénévoles et d'administrateurs ainsi que de locaux et d'équipements.*

*L'Agence du revenu du Canada est généralement d'avis que le critère de la presque-totalité s'entend d'au moins 90 % des ressources. Bien entendu, tout organisme de bienfaisance qui consacre au moins ce pourcentage à des fins de bienfaisance peut être assuré que l'Agence du revenu du Canada ne révoquera pas son enregistrement au motif qu'il n'affecte*

<sup>39</sup> Disponible au <http://www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/plcy/cps/cps-022-fra.html#politiquesactivites6-2>

*pas une part suffisante de son actif à des activités de bienfaisance. En règle générale, elle considérera qu'un organisme de bienfaisance qui, au cours d'une année, ne consacre pas plus de 10 % de l'ensemble de ses ressources à des activités politiques satisfait au critère de la presque-totalité prévu par la Loi.*

*Toutefois, l'Agence du revenu du Canada reconnaît que cette limite de 10 % peut avoir des répercussions néfastes pour les organismes plus petits. Soucieuse d'atténuer les difficultés que cette règle pourrait créer pour eux, l'Agence du revenu du Canada exercera son pouvoir discrétionnaire et ne révoquera pas l'enregistrement de ceux de ces organismes qui consacrent une part excessive de leurs ressources à des activités politiques s'ils se conforment aux directives administratives exposées ci-après :*

- Les organismes de bienfaisance enregistrés dont le revenu de l'année précédente a été inférieur à 50 000 \$ pourront consacrer jusqu'à 20 % de leurs ressources à des activités politiques dans l'année courante;*
- Les organismes de bienfaisance enregistrés dont le revenu de l'année précédente se situait entre 50 000 \$ et 100 000 \$ pourront consacrer jusqu'à 15 % de leurs ressources à des activités politiques dans l'année courante;*
- Les organismes de bienfaisance enregistrés dont le revenu de l'année précédente se situait entre 100 000 \$ et 200 000 \$ pourront consacrer jusqu'à 12 % de leurs ressources à des activités politiques dans l'année courante. »*

Au regard des activités politiques effectuées pour le compte de l'organisme de bienfaisance, l'énoncé de politique ajoute ce qui suit :

*« ... un organisme de bienfaisance peut confier à une organisation le mandat de mener pour son compte des activités politiques qu'il serait en droit d'exercer lui-même. Cela comprend la passation de marché avec des cabinets de lobbyistes professionnels.*

### **Renseignements sur le budget fédéral de 2012**

*À la suite des mesures introduites dans le budget fédéral de 2012, en vigueur depuis le 29 juin 2012, lorsqu'un organisme de bienfaisance enregistré fait un don à un donataire reconnu et qu'il est raisonnable de croire que le don a pour but d'appuyer les activités politiques de ce donataire, le don est considéré comme une dépense relative à des activités politiques. Cela signifie qu'un organisme de bienfaisance doit maintenant déclarer, dans le cadre de ses propres activités politiques, un montant qu'il donne à un autre donataire reconnu pour exercer des activités politiques. L'organisme doit aussi tenir compte de ces montants à l'encontre de la limite admissible d'activités politiques. »*

En somme, les activités définies par l'Agence du revenu du Canada ne peuvent compter pour plus de 10 % à 20 % des ressources de l'organisme, selon le niveau de ses revenus, incluant les sommes consenties à un tiers pour qu'il effectue pour son compte de telles activités. On constate que les règles telles qu'édictees laissent une certaine marge de manœuvre aux organismes de bienfaisance pour mener des activités politiques.

Qu'il y ait assujettissement ou non des OBNL à la loi sur le lobbying, ne change rien aux règles énoncées ci-dessus. Le fait de devoir indiquer dans un registre les activités que l'on effectue réellement ne doit pas être la raison pour laquelle les OBNL ne sont pas assujettis à la Loi. Il s'agit en fait d'une mauvaise raison qui découle d'une toute autre problématique.

Il faut bien voir aussi par ailleurs qu'un bon nombre d'activités de lobbying telles que définies par le projet de loi n° 56 n'entrent pas dans la définition d'activité politique proposée par l'Agence du revenu du Canada. Tout n'est pas du lobbying, mais aussi tout n'est pas une activité politique.

## **5.2.8 L'incohérence de l'exclusion des réseaux de la santé et de l'éducation**

Comme mentionné précédemment, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying encadre les activités de lobbying menées auprès des titulaires de charges publiques des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales.

Ainsi, plus de 300 ministères, organismes et entreprises du gouvernement et plus de 2 200 municipalités et organismes supramunicipaux sont visés par la Loi.

Les commissions scolaires et les établissements d'enseignement, tant au niveau primaire, secondaire, collégial qu'universitaire, ne sont pas des institutions visées par la Loi.

Pour le réseau de la santé, la situation est un peu plus complexe. Avant l'entrée en vigueur de la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales (RLRQ, chapitre O-7.2), le 1<sup>er</sup> avril 2015, à l'exception des agences de santé et de services sociaux, les établissements de santé et de services sociaux n'étaient pas des institutions visées par la loi sur le lobbying.

Depuis cette date, les établissements de chacune des régions ont été regroupés et fusionnés, donnant ainsi naissance aux centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS), aux centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS) ainsi qu'aux établissements non fusionnés. Les CISSS, les CIUSSS et les établissements non fusionnés sont des organismes du gouvernement. Par conséquent, les personnes qui y sont nommées, ainsi que les membres de leur personnel, sont des titulaires de charges publiques au sens du paragraphe 3<sup>o</sup> de l'article 4 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying. L'introduction des changements structurels issus de l'avènement des nouvelles dispositions législatives a eu pour conséquence d'élargir l'application de la loi actuelle sur le lobbying au réseau de la santé.

Dans le projet de loi déposé par le ministre responsable de l'Accès à l'information et de la Réforme des institutions en juin 2015, les dispositions de l'article 10 de la section III traitant des personnes non visées ont pour effet d'exclure complètement du champ d'application de la Loi les dirigeants et membres du personnel des réseaux de la santé et de l'éducation.

Pour compléter ce portrait, ajoutons que peu importe l'évolution des structures au fil du temps, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et le ministère de la Santé et des Services sociaux ont toujours été visés par la Loi, et ce depuis 2002.

Plusieurs organismes sont venus nous souligner ce qu'ils estiment être une incohérence de vouloir à la fois assujettir les OBNL à la loi sur le lobbying et exclure comme titulaires de charges publiques les dirigeants et employés des organismes et établissements des réseaux de la santé et de l'éducation, exemptant du même coup les pharmaceutiques et autres fournisseurs de biens et services à inscrire leurs activités de lobbying qu'ils exercent auprès d'eux.

Si l'on se ramène en 2002, lors de l'introduction d'une première loi encadrant les activités de lobbying, il était sans doute prudent de ne pas couvrir dans un premier temps les établissements du réseau de la santé ainsi que les commissions scolaires et les établissements du réseau de l'éducation. Le champ d'application de la Loi, qui englobait les niveaux parlementaire, gouvernemental et municipal, embrassait déjà très large et l'inclusion des réseaux n'aurait fait qu'ajouter au défi de taille qui se posait dans le contexte d'un changement profond de culture.

Aujourd'hui, après 14 ans d'application de la Loi, le portrait est probablement très différent. Sans égard aux quelques ressources qui seraient inévitablement requises pour assumer la charge liée à cet élargissement, il est indéniable que l'idée de confirmer dans une prochaine loi sur le lobbying l'application des règles au réseau de la santé et de les étendre en plus au réseau de l'éducation n'est pas dénuée de sens.

D'importantes sommes sont en jeu dans ces réseaux et plusieurs décisions qui autrement seraient visées sont prises par leurs dirigeants et employés. 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. Il n'y a aucune raison que ce soit différent.

Il ne faut toutefois pas y voir là une solution de rechange à l'assujettissement des OBNL. Ces inclusions méritent cependant d'être considérées.

### **5.2.9 Une réponse à un problème non-existant**

L'argument que le projet de loi n° 56 répond à un problème non-existant a été soulevé par certains groupes entendus lors des auditions. On a suggéré que le fait d'assujettir les OBNL n'ajoutait en rien à la transparence, que c'est un moyen pour réaffirmer la légitimité du lobbying effectué par des entreprises à but lucratif en mal de confiance, un moyen en fait de redorer leur blason. Certains, moins nombreux cependant, ont établi un lien entre la nécessité d'encadrer le secteur privé et les problématiques de corruption, de collusion ou de pratiques douteuses.

Le présent rapport a déjà abordé assez en détail les objectifs et la finalité d'une loi encadrant le lobbying, ses effets et bénéfices autant pour les actions menées par la société civile que par le secteur des affaires ou le secteur économique. Aussi, n'est-il pas utile de répéter ici tout ce qui a été dit précédemment.

Ajoutons cependant que la transparence, particulièrement dans le domaine des communications d'influence, est un vecteur puissant pour prévenir des dérapages éthiques et des situations encore plus graves qui réfèrent à des affaires criminelles. Mais ce n'est pas là l'objectif fondamental d'une loi encadrant le lobbying. On l'a dit, un meilleur équilibre dans les forces en présence au regard des décisions qui sont prises, l'équité dans l'accès aux institutions publiques, une meilleure participation citoyenne et la vitalité démocratique viennent au premier plan.

C'est ce qui a conditionné les propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying déposées à l'Assemblée nationale par le commissaire au lobbying en 2012 et c'est fort probablement sur la base des mêmes raisons que le gouvernement a déposé son projet de loi pour une refonte complète de la loi sur le lobbying en juin 2015.

Une des phrases lues dans les mémoires à se rappeler est à l'effet qu'« *Il faut tout de même s'assurer de cibler les bons groupes d'intérêts et se donner les moyens appropriés pour arriver aux fins escomptées* ». Cet extrait, que l'on cite ici un peu hors contexte avouons-le, est plein de bon sens, car il suppose qu'il faut procéder avec discernement dans la perspective d'une analyse de pertinence d'assujettir tel ou tel groupe à des règles précises et dans l'identification des meilleures pistes de solution.

La question demeure quant à savoir s'il est nécessaire d'assujettir tous les OBNL à la Loi.



## **PARTIE VI**

### **LES PISTES DE SOLUTION ET LES AMÉNAGEMENTS PROPOSÉS**

Les différents témoignages recueillis ainsi que les mémoires et autres documents déposés lors de la consultation effectuée auprès des OBNL ont permis d'alimenter la réflexion sur les meilleures pistes de solution à proposer aux parlementaires pour l'atteinte d'un modèle d'encadrement des communications d'influence qui favorise au mieux la transparence tout en prenant en compte la réalité et les contraintes propres aux OBNL.

La première section de cette partie de l'étude contient quelques pistes de solution concernant l'assujettissement des OBNL. Comme le projet de loi n° 56 prévoit l'assujettissement de tous les OBNL à la Loi, les pistes proposées vont de l'assujettissement de tous les OBNL à la loi sur le lobbyisme, avec dans ce cas précis des allègements significatifs à cet assujettissement, jusqu'au statu quo, en passant par trois pistes de solution intermédiaires qui couvrent, à des degrés divers des groupes d'OBNL qui ne sont actuellement pas assujettis à la Loi. L'ordre de présentation des pistes de solution n'est donc pas une indication des solutions qui seraient privilégiées de notre part.

Chacune des pistes de solution fait l'objet d'une brève analyse sous l'angle des critères de pertinence et d'apport supplémentaire quant à la transparence et à l'application de règles déontologiques, d'adhésion des OBNL, de degré de difficulté d'application de la part des titulaires de charges publiques et enfin d'impacts sur les aspects administratifs et financiers, la participation citoyenne et sur l'image.

Précisons tout d'abord que nous estimons que le projet de loi n° 56 ne devrait pas être adopté tel quel et qu'il doit être revu de façon à atteindre les objectifs de transparence et de saine pratique des communications d'influence tout en prenant en compte la réalité propre des OBNL. La définition de lobbyiste d'organisme telle que définie à l'article 7 du projet de loi n° 56 doit donc être revue quelle que soit la piste de solution qui sera retenue afin de minimiser les impacts et les difficultés pour les parties prenantes. La Loi doit permettre de rendre disponible au public une information pertinente et utile tout en favorisant au mieux les principes qui sous-tendent l'encadrement du lobbyisme. Nous espérons que les pistes de solution proposées permettront aux parlementaires d'approfondir leur réflexion à ce sujet.

Dans la deuxième section, en complément aux pistes de solution, nous proposons certains aménagements au projet de loi qui nous sont apparus nécessaires à la lumière des commentaires et suggestions entendus à l'occasion de la consultation. Les aménagements proposés, qui vont au-delà de la question de l'assujettissement, s'appliqueraient bien sûr aux OBNL, mais plusieurs de ces modifications suggérées toucheraient également les groupes déjà assujettis à la Loi.

## 6.1 Les pistes de solution pour l'assujettissement des OBNL

Dans l'étude qui nous a été confiée, se posait naturellement la possibilité de maintenir l'approche privilégiée dans le projet de loi n° 56. Cette approche englobe sous le couvert de la Loi tous les OBNL, sans distinction, et prévoit, outre certaines concessions se traduisant par l'exclusion de certaines personnes ou certaines activités, l'application de règles s'approchant de celles prévalant pour les entreprises et les organismes déjà assujettis.

Au terme de nos travaux, il faut se rendre à l'évidence que cette approche telle que conçue et libellée est difficilement applicable. Ce modèle, qui prône la transparence des communications d'influence pour l'ensemble des organismes, présente certains inconvénients, surtout pour les petits organismes communautaires de base, particulièrement ceux composés uniquement ou essentiellement de bénévoles, alors qu'il exige des inscriptions au registre des lobbyistes qui dans certains cas apporteraient peu au débat public.

C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'il n'est pas approprié de poursuivre dans cette voie et que ni l'une ni l'autre des cinq pistes de solution proposées ne reprend cette avenue. La première piste de solution présentée prévoit tout de même l'inclusion de tous les OBNL, mais elle prévoit aussi des aménagements significatifs au regard des exigences d'inscription pour tenter de contrer les impacts administratifs.

À l'autre bout du spectre se pose la possibilité de maintenir le statu quo, c'est-à-dire de transposer dans la nouvelle loi sur le lobbyisme la partie du règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, lequel fait en sorte que les organismes qui ne sont pas constitués à des fins patronales, syndicales ou professionnelles, ou formés de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises, ne sont pas visés par la Loi. C'est le dernier des scénarios présentés.

Entre les deux positions d'un bout à l'autre du spectre, il aurait été possible de décliner plusieurs variantes qui trouveraient toutes plus ou moins une justification. Pour les fins de l'exercice et la réflexion éventuelle des parlementaires, nous nous sommes toutefois quelque peu restreints. Nous avons ajouté trois autres pistes de solution aux deux pistes de solution ci-dessus mentionnées, lesquelles se distinguent suffisamment l'une de l'autre et réfèrent à une logique certaine.

### **6.1.1 Piste de solution 1 : Inscription des OBNL avec des allègements significatifs**

Dans cette piste de solution, comme cela est prévu dans le projet de loi n° 56, tous les OBNL sans distinction seraient visés par la Loi. Cependant, pour rendre applicable cette solution, des allègements importants seraient prévus au regard de leur inscription au registre, à savoir :

- une seule inscription par OBNL serait requise pour chaque mandat. Ainsi, il ne serait pas nécessaire que chaque dirigeant, employé et membre du conseil d'administration qui effectue une communication d'influence s'inscrive individuellement au registre. Rappelons que ce n'est que l'objet de l'activité de lobbying qui doit être inscrit et non chacune des communications d'influence qui a lieu en regard de ces activités de lobbying;
- l'inscription d'un regroupement ou d'une coalition vaudrait pour tous les membres du regroupement ou de la coalition. Ainsi, les organismes pris isolément n'auraient pas à déclarer les activités de lobbying liées à une action collective déjà déclarée par le regroupement ou la coalition.

Cette piste de solution n'imposerait qu'une seule inscription par organisme et non pas une inscription pour chacune des personnes faisant une communication d'influence pour le compte de l'organisme. Elle présenterait aussi l'avantage d'être facile à appliquer pour le titulaire d'une charge publique qui voudra s'assurer que les communications d'influence faites auprès de lui sont bien indiquées au registre des lobbyistes. Il n'aura pas à s'interroger si l'organisme est visé, eu égard à son statut, mais plutôt si les représentations faites par l'organisme sont portées au registre dans sa propre inscription ou dans celle de son regroupement ou de sa coalition. Enfin, l'objet de toutes les activités de lobbying seraient portées au registre et des règles claires de transparence et de saine pratique des activités s'appliqueraient à tous sans distinction.

Par contre, même en éliminant du registre les noms des personnes qui exercent des activités de lobbying et en limitant le nombre d'inscriptions là où il y a une action collective, le registre des lobbyistes contiendrait dorénavant beaucoup plus d'informations sur diverses activités de lobbying faites par beaucoup d'organismes et à divers paliers. On y retrouverait des informations pas toujours utiles pour le public à qui elles seraient destinées, sur des actions à portée parfois très locale et aussi très limitée. Les impacts administratifs pour nombre de petits organismes ayant déjà peine à trouver le financement pour réaliser leur mission ajouteraient à la charge. Ceci est sans compter les risques évidents que les OBNL, tout comme plusieurs titulaires de charges publiques et les institutions publiques, adhèrent peu à cette solution somme toute assez englobante et pour qui les craintes d'atteinte à l'image et de diminution de la participation citoyenne subsisteront.

### **6.1.2 Piste de solution 2 : Exclusion pour les organismes de base rendant des services directement aux personnes**

Dans cette piste de solution, les organismes communautaires de base offrant principalement des services directement aux personnes ne seraient pas assujettis à la Loi. Ainsi, seraient notamment exclus les OBNL agissant en matière de santé, de lutte à la pauvreté, d'hébergement, d'aide alimentaire, d'autonomie et bien-être, de famille, de sport, de loisir et de culture. Pourraient également être exclus les associations étudiantes et les organismes à vocation religieuse. De plus, les allègements proposés à la piste de solution 1 s'appliqueraient à cette piste de solution.

Cette piste de solution limiterait de façon importante le nombre d'organismes à qui s'appliquerait le projet de loi. Elle serait relativement facile à appliquer pour le titulaire d'une charge publique qui voudra s'assurer que les communications d'influence faites auprès de lui sont bien indiquées au registre des lobbyistes. Il devra cependant s'interroger à savoir s'il est en présence d'un organisme de base rendant des services directement aux personnes, tous les autres organismes étant visés, en plus de s'interroger si les représentations faites par l'organisme sont portées au registre. Le registre contiendrait encore passablement d'informations sur les activités menées par des groupes d'OBNL; toutefois, un grand nombre de données jugées moins pertinentes serait d'un seul coup éliminé. Les impacts administratifs seraient dans l'ensemble nettement amoindris pour un grand nombre d'organismes.

Malgré une certaine atténuation de la résistance des OBNL quant à leur assujettissement au projet de loi n° 56, cette piste de solution couvrirait encore tous les organismes qui ne rendent pas de services directement aux personnes, dont les regroupements. Ainsi, l'adhésion ne serait sûrement pas acquise de la part de bon nombre d'entre eux, évidemment surtout de la part de ceux qui demeureraient visés. Les craintes d'atteinte à l'image et de diminution de la participation citoyenne continueraient d'être évoquées, avec toutefois, disons-le, moins de prise en raison du nombre moindre d'organismes visés. Enfin, les règles de transparence et de saine pratique des activités de lobbying ne s'appliqueraient pas de la même façon à tous les OBNL.

### **6.1.3 Piste de solution 3 : Assujettissement des entreprises d'économie sociale et des regroupements**

Dans cette piste de solution, en plus des OBNL constitués à des fins patronale, syndicale ou professionnelle et des OBNL formés de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises, les entreprises d'économie sociale et les regroupements d'OBNL, peu importe de quel type d'OBNL il s'agit, seraient assujettis à la loi sur le lobbying. Les entreprises d'économie sociale le seraient parce qu'elles produisent des biens et services dans une optique entrepreneuriale et une viabilité économique. Les regroupements le seraient parce qu'ils agissent auprès des institutions publiques comme instances de représentation des organismes de base.

Ainsi, les organismes de base suivants seraient exclus :

- organismes communautaires;
  - organismes d'action communautaire
  - organismes d'action communautaire autonome
  - organismes de défense collective des droits
- organismes à vocation philanthropique;
- organismes à vocation socio-culturelle;
- organismes à vocation religieuse;
- associations étudiantes;
- coopératives d'habitation;
- organismes de défense et de promotion des intérêts.

Cette piste de solution limiterait de beaucoup l'éventail d'organismes à qui s'appliquerait le projet de loi. Les impacts administratifs seraient dans l'ensemble encore davantage amoindris et, pour des organismes comptant parmi les plus fragiles, totalement éliminés. Le milieu des OBNL pourrait vraisemblablement bien accueillir cette position, mais sans doute avec encore certaines réserves. Les craintes d'atteinte à l'image et de diminution de la participation citoyenne pourraient difficilement être évoquées.

Cette piste de solution élèverait par contre quelque peu le niveau de difficulté pour le titulaire d'une charge publique qui voudra s'assurer que les communications d'influence faites auprès de lui sont bien indiquées au registre des lobbyistes. Il devra s'interroger à savoir s'il est en présence d'un OBNL visé ou non par la Loi, en plus de s'interroger si les représentations faites par l'organisme sont portées au registre. Le registre contiendrait moins d'informations sur les activités menées par des groupes d'OBNL. Tout un pan de données jugées moins pertinentes serait, encore là, d'un seul coup éliminé. Cette piste de solution ferait en sorte toutefois de créer une transparence à géométrie variable où des informations susceptibles d'être utiles pour le public et les titulaires de charges publiques sur des questions d'intérêt ne seraient pas portées au registre des lobbyistes.

#### **6.1.4 Piste de solution 4 : Assujettissement des entreprises d'économie sociale**

Dans cette piste de solution, en plus des OBNL constitués à des fins patronale, syndicale ou professionnelle et des OBNL formés de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises, s'ajouteraient les entreprises d'économie sociale.

Ainsi, les organismes suivants seraient exclus :

- organismes communautaires;
  - organismes d'action communautaire
  - organismes d'action communautaire autonome
  - organismes de défense collective des droits
- organismes à vocation philanthropique;
- organismes à vocation socio-culturelle;
- organismes à vocation religieuse;
- associations étudiantes;
- coopératives d'habitation;
- organismes de défense et de promotion des intérêts;
- organismes qui sont des intervenants privilégiés du gouvernement reconnus en vertu de lois, de politiques ou d'ententes (ex. : Chantier de l'économie sociale, Conseil québécois de la coopération et de la mutualité, RABQ, RQDS, RQ-ACA, etc.).

Avec cette piste de solution, les impacts administratifs seraient dans l'ensemble encore davantage amoindris et, pour des organismes comptant parmi les plus fragiles, totalement éliminés. Le milieu des OBNL pourrait vraisemblablement bien accueillir cette piste de solution puisqu'elle rejoindrait une partie du discours qui trace une démarcation entre la représentation d'intérêts dans une optique économique ou pécuniaire et celle d'intérêts pour la défense de droits ou l'action collective. Les craintes d'atteinte à l'image et de diminution de la participation citoyenne pourraient encore plus difficilement être évoquées.

Par contre, cette solution limiterait de beaucoup l'éventail des organismes à qui s'appliquerait le projet de loi n° 56. Seules les entreprises d'économie sociale s'ajouteraient à la situation actuelle. On y perd bien sûr à cet égard. Cette solution présenterait toujours un certain niveau de difficulté pour le titulaire d'une charge publique qui voudra s'assurer que les communications d'influence faites auprès de lui sont bien indiquées au registre des lobbyistes. Il devra s'interroger à savoir s'il est en présence d'un OBNL visé ou non par la Loi, en plus de s'interroger si les représentations faites par l'organisme sont portées au registre. Le registre contiendrait moins d'informations sur les activités menées par des groupes d'OBNL. Tout un pan de données jugées moins pertinentes serait encore une fois éliminé. Cette piste de solution ferait en sorte de priver le public et les titulaires de charges publiques d'informations susceptibles de leur être utiles sur des questions d'intérêt public, occasionnant ainsi une transparence à géométrie variable.

### **6.1.5 Piste de solution 5 : Statu quo**

Cette piste de solution viserait à maintenir la situation actuelle quant à l'assujettissement des OBNL, tel que cela est prévu au règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Les OBNL présentement visés sont ceux constitués à des fins patronale, syndicale ou professionnelle ou ceux formés de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises.

Les impacts administratifs de cette piste de solution seraient évidemment totalement évités pour les OBNL actuellement non assujettis. Le milieu des OBNL accueillerait très certainement favorablement cette position puisqu'elle est la seule acceptable selon ce qu'on nous a clairement exprimé. Les craintes d'atteinte à l'image et de diminution de la participation citoyenne seraient bien sûr apaisées.

Par contre, cette piste de solution limiterait aux seuls agents économiques et professionnels les règles de transparence et de saine pratique des activités de lobbyisme. On y perdrait beaucoup à cet égard. Cette solution présenterait toujours un certain niveau de difficulté pour le titulaire d'une charge publique qui voudra s'assurer que les communications d'influence faites auprès de lui sont bien indiquées au registre des lobbyistes. Il devra toujours s'interroger à savoir s'il est en présence d'un OBNL patronal, syndical, professionnel ou regroupant majoritairement des entreprises à but lucratif, en plus de s'interroger si les représentations faites par l'organisme sont portées au registre. Le registre contiendrait encore moins d'informations sur les activités menées par des groupes d'OBNL. Un grand nombre d'informations relatives aux activités de lobbyisme réellement faites auprès des titulaires de charges publiques demeurerait absent du registre. Cette piste de solution ferait en sorte de priver le public et les titulaires de charges publiques d'informations susceptibles de leur être utiles sur des questions d'intérêt public, occasionnant ainsi une transparence à géométrie variable.

## 6.2 Les aménagements proposés au projet de loi

En complément, à partir des commentaires reçus lors des auditions des OBNL et aussi par les réflexions que nous avons menées depuis le dépôt du projet de loi, voici, dans l'ordre des articles du projet de loi, quelques pistes d'aménagement du texte de loi déposé susceptibles d'en bonifier son contenu.

### 6.2.1 *Les réseaux de la santé et de l'éducation*

Comme cela est mentionné à la section 5.2.8, d'importantes sommes sont en jeu dans les réseaux de la santé et de l'éducation et plusieurs décisions qui autrement seraient visées sont prises par leurs dirigeants et employés. 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. Il n'y a aucune raison que ce soit différent. Ainsi, il y aurait lieu d'assujettir les réseaux de la santé et de l'éducation à la Loi. Le paragraphe 5° de l'article 9 devrait être adapté à cet effet et l'article 10 retiré.

### 6.2.2 *Les bénévoles*

Les mécanismes qui visent à encadrer les activités de lobbying en règle générale ont trait à des activités rémunérées. L'action des bénévoles est par définition non rémunérée. Il y a une exclusion spécifique dans le projet de loi sur les bénévoles. À la lumière des témoignages entendus et des écrits qui nous sont parvenus, il nous apparaît que les bénévoles qui accompagnent des membres de la permanence d'un organisme dans la défense de dossiers, de même que les dirigeants et membres de conseils d'administration des OBNL qui agissent bénévolement ne devraient pas être considérés comme lobbyistes au sens de la Loi. L'article 13 et le paragraphe 8° de l'article 14 devraient être revus en conséquence.

### 6.2.3 *L'exception pour les dépenses de fonctionnement ou de soutien*

Limiter l'exception pour les OBNL relativement à la conclusion d'une entente ou l'obtention d'une subvention visant à assumer des dépenses de fonctionnement ou de soutien de la mission globale d'un organisme à but non lucratif, en conformité à une loi, un règlement ou un programme existant ne correspond plus à la réalité. Il faut ajuster le paragraphe 13° de l'article 14 en conséquence.

### 6.2.4 *Les lettres d'appui*

L'action menée collectivement comme les lettres d'appui transmises par les OBNL doivent être exclues de l'application de la Loi. Il s'agit d'une action en quelque sorte de la nature d'une pétition qui elle est explicitement exclue. Une précision doit être apportée au paragraphe 3° de l'article 15.

### 6.2.5 *L'information sur la contribution financière et les entités membres*

Les informations contenues à la déclaration du lobbyiste concernant le nom de chaque entité formant le regroupement non constitué en personne morale pour qui le lobbyiste exerce ses activités de lobbying et concernant le nom de chaque entité qui contribue, financièrement ou en biens ou en services, à une ou plusieurs de ses activités de lobbying, ne devraient de toute évidence pas viser les entités membres. Les paragraphes 3° et 4° de l'article 17 devraient être revus en conséquence pour éviter toute confusion.

### 6.2.6 *La fin de la période couverte par les activités de lobbying*

L'exigence d'indiquer la fin de la période couverte par les activités de lobbying devrait être retirée compte tenu qu'elle est difficile à déterminer et parfois même aléatoire. La date de fin devrait être inscrite lorsque le mandat est terminé. L'article 20 devrait être retiré et le paragraphe 9° de l'article 17 revu en conséquence.



### **6.2.7 Les dates des communications au bilan**

Les dispositions concernant le bilan d'un lobbyiste devraient être modifiées de telle sorte que l'inscription des données sur les activités de lobbyisme réellement exercées puisse se faire facilement et rapidement directement sur la déclaration, par exemple en pointant les données existantes ou en utilisant une simple marque.

De plus, le bilan d'un lobbyiste ne devrait pas contenir le détail des dates de chacune des communications. C'est inutilement lourd et contraire à l'orientation adoptée en 2002 et généralement appliquée aussi dans le projet de loi n° 56 de n'exiger que l'information sur l'objet des activités de lobbyisme, et non sur le détail des communications effectuées.

Ainsi, l'article 23 devrait être revu.

### **6.2.8 La déclaration pour plusieurs lobbyistes**

Il faudrait s'assurer que la notion de déclaration par lobbyiste n'empêche pas une organisation de pouvoir décider de procéder à une inscription globale pour l'ensemble de ses lobbyistes. Le libellé de l'article 25 devrait permettre cette déclaration globale.

## CONCLUSION

L'assujettissement de tous les OBNL aux règles d'encadrement du lobbyisme, tel que proposé au projet de loi n° 56, a soulevé de nombreuses réactions de la part de représentants d'OBNL qui ne sont pas assujettis à l'actuelle Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Plusieurs arguments ont été soulevés par des représentants d'organismes.

Fruit de la consultation de représentants de 58 divers OBNL et de la lecture des nombreux documents acheminés au commissaire, la présente étude a cherché à comprendre la réalité et les enjeux des OBNL québécois afin de proposer aux membres de l'Assemblée nationale des pistes de solution. À la lumière de celles-ci, les parlementaires devraient être en mesure de définir le point d'équilibre entre le droit de savoir des citoyens et les exigences relatives au respect des règles d'encadrement du lobbyisme.

Au terme de la lecture des analyses, des pistes de solution et des aménagements proposés au projet de loi n° 56, les parlementaires disposeront de tout l'éclairage nécessaire pour prendre des décisions judicieuses quant à l'assujettissement des OBNL et revoir les dispositions de ce projet de loi à cet égard.

En terminant, mentionnons que la question de l'assujettissement des OBNL n'est qu'un des nombreux changements apportés par le projet de loi n° 56 et qu'il est urgent que cette pièce législative d'importance soit rapidement remise sur les rails pour que la loi sur le lobbyisme puisse atteindre pleinement ses objectifs.

## ANNEXE 1

### ORGANISMES AYANT DEMANDÉ À ÊTRE ENTENDUS

	ORGANISME QUI A DEMANDÉ À ÊTRE ENTENDU	A ÉTÉ ENTENDU
1	Action Autonomie (Le collectif pour la défense des droits en santé mentale)	✓
2	Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS)	
3	Alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées (AQRIPH)	✓
4	Association de la construction du Québec (ACQ)	
5	Association des fondations d'établissements de santé du Québec (AFÉSAQ)	✓
6	Association des professionnels en gestion philanthropique (APGP)	✓
7	Association of Fundraising Professionals (AFP)	✓
8	Association pour la santé publique du Québec (ASPO)	✓
9	Association québécoise des centres communautaires pour aînés (AQCCA)	✓
10	Association québécoise des lobbyistes (AQL)	
11	Carrefour action municipale et famille (CAMF)	
12	Carrefour d'aide aux non-syndiqués-es (CANOS)	
13	Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires (CTROC)	✓
14	Coalition Priorité Cancer au Québec	✓
15	Coalition québécoise pour le contrôle du tabac (CQCT)	✓
16	Comité de bassin de la rivière Chaudière	
17	Confédération des associations étudiantes de l'Université Laval (CADEUL)	✓
18	Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN)	✓
19	Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH)	
20	Conseil québécois du Loisir (CQL)	✓
21	Corporation des officiers municipaux du Québec (COMAQ)	
22	Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)	
23	Fédération de l'âge d'or du Québec (FADOQ)	✓
24	Fédération des centres d'action bénévole du Québec (FCABQ)	✓
25	Fédération des comités de parents du Québec (FCPQ)	
26	Fédération des maisons d'hébergement pour femmes du Québec (FMHF)	✓
27	Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ)	✓
28	Fédération québécoise des centres communautaires de loisir (FQCCL)	✓
29	Fédération québécoise des chasseurs et pêcheurs	✓
30	Institut du Nouveau Monde (INM)	
31	Le Groupe des 13	✓
32	Montréal International	
33	Option consommateurs	
34	Regroupement des associations de personnes handicapées de l'Outaouais (RAPHO)	
35	Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale	

	ORGANISME QUI A DEMANDÉ À ÊTRE ENTENDU	A ÉTÉ ENTENDU
36	Regroupement des organismes communautaires québécois de lutte au décrochage (ROCLD)	✓
37	Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ)	✓
38	Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (RQCALACS)	✓
39	Réseau de l'action bénévole du Québec (RABQ)	✓
40	Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA)	✓
41	Services juridiques communautaires de Pointe St-Charles et Petite Bourgogne	
42	Sierra Club Québec	✓
43	Société Géo'Graph	
44	Société Logique	
45	Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (TRPOCB)	✓
46	Table ronde des organismes volontaires d'éducation populaire de l'Outaouais (TROVEPO)	
47	Vigilance OGM	

## ANNEXE 2

### LISTE DES GROUPES QUI ONT ÉTÉ ENTENDUS LORS DES CONSULTATIONS (58)

1. Action Autonomie (Le collectif pour la défense des droits en santé mentale de Montréal)
2. Alliance des communautés culturelles pour l'égalité en santé et services sociaux (ACCÉSSS)
3. Alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées (AQRIPH)
4. Association des organismes de justice alternative du Québec (ASSOJAQ)
5. Association du cancer colorectal du Canada (ACCC)
6. Association des fondations d'établissements de santé du Québec (AFÉSAQ)
7. Association des groupes d'intervention en défense des droits en santé mentale du Québec (AGIDD-SMQ)
8. Association des professionnels en gestion philanthropique (APGP)
9. Association of Fundraising Professionals (AFP)
10. Association pour la santé publique du Québec (ASPQ)
11. Association québécoise des centres communautaires pour aînés (AQCCA)
12. CDC de la MRC de Bécancour
13. CDC Pierre-De-Saurel
14. Chantier de l'économie sociale
15. Citoyenneté Jeunesse
16. Coalition des associations de consommateurs du Québec (CACQ)
17. Coalition des organismes communautaires de lutte contre le Sida (COCQ-SIDA)
18. Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires (CTROC)
19. Coalition Priorité Cancer au Québec
20. Coalition québécoise pour le contrôle du tabac (CQCT)
21. Confédération des associations étudiantes de l'Université Laval (CADEUL)
22. Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN)
23. Conseil québécois du Loisir (CQL)
24. Culture pour tous
25. Fédération de l'âge d'or du Québec (FADOQ)
26. Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRO)
27. Fédération des centres d'action bénévole du Québec (FCABQ)
28. Fédération des femmes du Québec (FFQ)
29. Fédération des maisons d'hébergement pour femmes du Québec
30. Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ)
31. Fédération québécoise des centres communautaires des loisirs (FQCCL)
32. Fédération québécoise des chasseurs et pêcheurs
33. Forum jeunesse de la Capitale-Nationale
34. Forum jeunesse de l'île de Montréal
35. Le Groupe des 13
36. L'R des Centres de Femmes
37. Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (MASSE)
38. Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ)

39. Projet Accompagnement Québec-Guatemala (PAQG)
40. Projet pour le Mouvement Étudiant
41. Regroupement des aidants naturels du Québec (RANQ)
42. Regroupement des maisons de jeunes du Québec (RMJQ)
43. Regroupement des organismes communautaires de la région 03 (ROC 03)
44. Regroupement des organismes communautaires québécois de lutte au décrochage (ROCLD)
45. Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ)
46. Regroupement des organismes en défense collective des droits (RODCD)
47. Regroupement d'organismes de promotion pour personnes handicapées région Mauricie (ROPHRM)
48. Regroupement national des conseils régionaux en environnement du Québec (RNCREQ)
49. Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractères sexuels (RQCALACS)
50. Réseau alternatif et communautaire des organismes en santé mentale de l'île de Montréal (RACOR en santé mentale)
51. Réseau de l'action bénévole du Québec (RABQ)
52. Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA)
53. Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE)
54. Sierra Club Québec
55. Sports Québec
56. Table de concertation des forums jeunesse régionaux du Québec (TCFJRQ)
57. Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (TRPOCB)
58. Table nationale des corporations de développement communautaire (TNCDC)

## ANNEXE 3

### LISTE DES DOCUMENTS DÉPOSÉS PAR DES OBNL ET DES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES

#### Mémoires (64)

1. Action autonomie
2. Alliance des patients pour la santé (APS)
3. Alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées (AQRIPH)
4. Association coopérative d'économie familiale de l'Estrie (ACEF)
5. Association coopérative d'économie familiale du Haut-Saint-Laurent (ACEF)
6. Association des groupes d'intervention en défense des droits en santé mentale du Québec (AGIDD-SMQ)
7. Association des locataires des Bois-Francis (ALBF)
8. Association pour la santé publique du Québec (AS PQ)
9. Association sportive et écologique de Batiscan (ASEB)
10. CAA-Québec
11. Carrefour d'aide aux non-syndiqué-es (CANOS)
12. Centre Contactivité
13. Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires (CTROC)
14. Coalition Priorité Cancer au Québec
15. Coalition québécoise pour le contrôle du tabac (CQCT)
16. Coalition québécoise sur la problématique du poids (CQPP)
17. Comité des Citoyens et Citoyennes pour la Protection de l'Environnement Maskoutain (CCCPEM)
18. Comité logement Ville-Marie
19. Confédération des associations d'étudiants et d'étudiantes de l'Université Laval (CADEUL)
20. Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN)
21. Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM)
22. Conseil québécois du loisir (CQL)
23. Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH)
24. Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue (CRDAT)
25. Corporation touristique Batiscan (CTB)
26. Eau Secours
27. Fédération de l'âge d'or du Québec (FADOQ)

28. Fédération des centres d'action bénévole du Québec (FCABQ)
29. Fédération des comités de parents du Québec (FCPQ)
30. Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ)
31. Fédération québécoise des chasseurs et pêcheurs (FEDECP)
32. Fondation Béati
33. Illusion emploi de l'Estrie (IEE)
34. Le Groupe des 13
35. Mouvement action-chômage de Trois-Rivières (MAC de Trois-Rivières)
36. Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MEPACQ)
37. Mouvement Personne d'Abord de Sainte-Thérèse (MPAST)
38. Moelle épinière et motricité Québec (MEMQ)
39. Quebec Community Groups Network (QCGN)
40. Réseau Alternatif et Communautaire des organismes en santé mentale de l'île de Montréal (RACORSM)
41. Regroupement des assistées sociales et assistés sociaux du Témiscouata (RASAST)
42. Regroupement des cuisines collectives du Québec (RCCQ)
43. Regroupement des organismes communautaires québécois de lutte au décrochage (ROCLD)
44. Regroupement des organismes d'éducation populaire autonome de la Mauricie (ROEPAM)
45. Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ)
46. Regroupement des organismes en défense collective des droits (RODCD)
47. Regroupement des usagers du transport adapté de Sherbrooke Métropolitain (RUSASM)
48. Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ)
49. Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (RQCALCACS)
50. Réseau de l'action bénévole du Québec (RABQ)
51. Réseau des Forums jeunesse régionaux du Québec (FJR)
52. Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA)
53. Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE)
54. Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH)
55. Sierra Club Québec (SC Québec)
56. Société canadienne du cancer (SCC)
57. Société des musées du Québec (SMQ)
58. Solidarité populaire Richelieu-Yamaska
59. SportsQuébec
60. Table de concertation des groupes de femmes de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine (TCGFGÎM)
61. Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (TRPOCB)
62. Table nationale des Corporations de développement communautaire (TNCDC)
63. Table régionale des organismes communautaires de Lanaudière (TROCL)
64. Table ronde des organismes volontaires d'éducation populaire de l'Outaouais (TROVEPO)



## Lettres (47)

1. Action-Gardien, la table de concertation communautaire de Pointe-Saint-Charles
2. Association Coopérative d'Économie Familiale des Basse-Laurentides (ACEF)
3. Association Coopérative d'Économie Familiale des Bois-Francs (ACEF)
4. Association Coopérative d'Économie Familiale du Haut-Saint-Laurent (ACEF)
5. Association des familles monoparentales ou recomposées La Source
6. Association des fondations d'établissements de santé du Québec (AFÉSAQ)  
Association des professionnels en gestion philanthropique (APGP)  
Association of Fundraising Professionals (AFP)

### **Lettres d'appui aux intervenants du milieu philanthropique :**

7. Assemblée des Centraide du Québec
8. Centre de recherche et d'aide pour narcomanes (CRAN)
9. Corridor appalachien
10. Domaine Forget
11. Équilibre
12. Fondation Aline-Letendre
13. Fondation canadienne du rein - Division du Québec
14. Fondation Cornélius Brotherton
15. Fondation du Centre hospitalier régional de Rimouski
16. Fondation du Collège Lionel-Groulx
17. Fondation de l'institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec (FIUCPQ)
18. Fondation de l'Université du Québec à Montréal
19. Fondation des maladies du cœur et de l'AVC
20. Fondation du Musée québécois de la culture populaire
21. Société canadienne de la sclérose en plaques (SCSP)
22. Support
23. Asthme et Allergies Québec (AAQ)
24. Avenir d'enfants  
Québec en Forme
25. Centre d'Aide Personnes Traumatisées Crâniennes et Handicapées Physiques Laurentides (CAPTCHPL)
26. Centre Famille Valcartier (CFV)
27. Centre de recherche et d'information en consommation (CRIC)
28. Comité de bassin de la rivière Chaudière (COBARIC)
29. Comité Logement Beauharnois (CLB)
30. Conseil de la culture des régions de Québec et de Chaudière-Appalaches
31. Conseil québécois du théâtre (CQT)
32. Espace suroît
33. Fondation du Centre de la Famille Valcartier (FCFV)
34. Fondation du cégep du Vieux-Montréal

35. Fondation Monique-Fitz-Back
36. Option consommateurs
37. Organisation populaire des droits sociaux de Valleyfield
38. Organisme de bassin versant du fleuve Saint-Jean (OBVFSJ)
39. Organisme de bassins versants de Kamouraska, L'Islet et Rivière-de-Loup (OBKIR)
40. Mouvement d'information et d'entraide dans la lutte au VIH-sida (MIELS-Québec)
41. Regroupement des organismes communautaires des Laurentides (ROCL)
42. Re-Nou-Vie
43. Service budgétaire et communautaire de Chicoutimi (SBCC)
44. Service d'Entraide Passerelle (SEP)
45. Société canadienne de l'hémophilie – Section Québec
46. Société de développement économique de la région de Thetford (SDE)
47. Table ronde des organismes volontaires d'éducation populaire de l'Outaouais (TROVEPO)

## **Compte rendu (1)**

1. Institut du Nouveau Monde (INM)

## **Documents déposés par des titulaires de charges publiques**

### **Résolution (7)**

1. Municipalité Régionale de Comté de Bellechasse
2. Municipalité Régionale de Comté des Appalaches
3. Ville de Lorraine
4. Ville de Notre-Dame-des-Prairies
5. Ville de Richelieu
6. Ville de Sainte-Anne-des-Plaines
7. Ville de Sainte-Thérèse

### **Lettres (2)**

1. Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation
2. Office des personnes handicapées

## ANNEXE 4

### PORTRAIT DES ORGANISMES QUI ONT ÉTÉ ENTENDUS OU QUI ONT DÉPOSÉ UNE LETTRE OU UN MÉMOIRE

	NOM DE L'ORGANISME	TYPE D'ORGANISME ET MISSION	REPRÉSENTATIVITÉ *	TAILLE DE L'ORGANISME
1	Action Autonomie (Le collectif pour la défense des droits en santé mentale de Montréal)	Organisme de défense collective des droits des personnes vivant un problème de santé mentale	R	N / D
2	Action-Gardien, la table de concertation communautaire de Pointe-Saint-Charles	Regroupement d'organismes communautaires et associatifs	L	26 organismes
3	Alliance des communautés culturelles pour l'égalité en santé et services sociaux (ACCÉSSS)	Organisme de défense collective des droits des membres de communautés ethnoculturelles	N	115 organismes
4	Alliance des patients pour la santé (APS)	Regroupements d'associations de patients	N	24 organismes
5	Alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées (AQRIPH)	Organisme de défense collective des droits des personnes handicapées et de leur famille	N	14 regroupements régionaux, représentant plus de 350 organismes de base
6	Assemblée des Centraide du Québec	Regroupement d'organismes philanthropiques visant à améliorer la qualité de vie des gens les plus vulnérables et à bâtir une collectivité plus solidaire	N	18 centraide
7	Association Coopérative d'Économie Familiale de l'Estrie (ACEF)	Organisme de défense collective des droits des consommateurs	R	N / D
8	Association Coopérative d'Économie Familiale des Basse-Laurentides (ACEF)	Organisme de défense collective des droits des consommateurs	R	N / D
9	Association Coopérative d'Économie Familiale des Bois-Francs (ACEF)	Organisme de défense collective des droits des consommateurs	R	N / D
10	Association Coopérative d'Économie Familiale du Haut-Saint-Laurent (ACEF)	Organisme de défense collective des droits des consommateurs	R	N / D
11	Association des familles monoparentales ou recomposées La Source	Organisme d'action communautaire venant en aide aux familles monoparentales et reconstituées	R	N / D
12	Association des fondations d'établissements de santé du Québec (AFÉSAQ)	Regroupement d'organismes philanthropiques	N	123 fondations
13	Association des groupes d'intervention en défense des droits en santé mentale du Québec (AGIDD-SMQ)	Organisme de défense collective des droits en santé mentale	N	N / D
14	Association des locataires des Bois-Francs (ALBF)	Organisme de défense collective des droits des locataires	R	N / D
15	Association des organismes de justice alternative du Québec (ASSOJAQ)	Regroupement d'organismes d'action communautaire et bénévole en justice alternative	N	14 organismes
16	Association des professionnels en gestion philanthropique (APGP)	Regroupement des professionnels en gestion philanthropique	F	350 membres
17	Association du cancer colorectal du Canada (ACCC)	Organisme d'action communautaire visant à sensibiliser le public au cancer colorectal et à offrir du soutien aux patients et à leur famille	N	N / D
18	Association of Fundraising Professionals (AFP)	Regroupement de professionnels en gestion philanthropique	N	N / D

	NOM DE L'ORGANISME	TYPE D'ORGANISME ET MISSION	REPRÉSENTATIVITÉ *	TAILLE DE L'ORGANISME
19	Association pour la santé publique du Québec (ASPQ)	Organisme de promotion de la santé publique	N	N / D <sup>a</sup>
20	Association québécoise des centres communautaires pour aînés (AQCCA)	Regroupement d'organismes d'action communautaire autonome pour aînés	N	60 centres communautaires pour aînés
21	Association sportive et écologique de Batiscan (ASEB)	Organisme de protection de l'environnement	L	Plus de 30 membres individuels
22	Asthme et Allergies Québec (AAQ)	Organisme de défense collective des droits des allergiques et asthmatiques du Québec	N	N / D
23	Avenir d'enfants / Québec en forme	Organismes de soutien au développement global des enfants âgés de 5 ans et moins	F	Accompagne plus de 130 communautés locales partout au Québec
24	CAA-Québec	Organisme de défense et promotion des intérêts des automobilistes	N	1.3 millions de membres
25	Carrefour d'aide aux non syndiqué-es (CANOS)	Organisme de défense collective des droits des travailleurs non syndiqués	R	40 membres et sympathisants
26	Centre d'Aide Personnes Traumatisées Crâniennes et Handicapées Physiques Laurentides (CAPTCHPL)	Organisme d'action communautaire visant à favoriser l'intégration sociale des personnes traumatisées crâniennes et handicapées physiques adultes	R	N / D
27	CDC Pierre-De-Saurel	Regroupement d'organismes communautaires	R	66 organismes
28	CDC MRC de Bécancour	Regroupement d'organismes communautaires	R	23 organismes
29	Centre Contactivité	Organisme d'action communautaire pour les aînés	L	600 membres
30	Centre de recherche et d'aide pour narcomanes (CRAN)	Centre de recherche et d'aide pour narcomanes	N	N / D
31	Centre de recherche et d'information en consommation (CRIC)	Organisme de défense collective des droits des consommateurs	R	N / D
32	Centre Famille Valcartier (CFV)	Organisme d'action communautaire pour les familles de militaires	L	N / D
33	Chantier de l'économie sociale	Regroupement des entreprises d'économie sociale	N	26 partenaires (associations, fédérations et réseaux)
34	Coalition des associations de consommateurs du Québec (CACQ)	Regroupement d'organismes de défense collective des droits des consommateurs	N	21 organismes
35	Coalition des organismes communautaires de lutte contre le Sida (COCQ-SIDA)	Regroupement d'organismes d'action communautaire auto-nome impliqués dans la lutte contre le VIH/SIDA	N	40 organismes
36	Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires (CTROC)	Regroupement des regroupements régionaux d'organismes communautaires	N	14 regroupements régionaux d'organismes communautaires
37	Coalition Priorité Cancer au Québec	Coalition en santé publique pour la lutte contre le cancer	N	70 organismes de la société civile, communautaires, bénévoles et professionnels

a. L'ASPQ parraine des projets en santé publique dont notamment la Coalition québécoise pour le contrôle du tabac (CQCT) et la Coalition québécoise sur la problématique du poids (CQPP)

	NOM DE L'ORGANISME	TYPE D'ORGANISME ET MISSION	REPRÉSENTATIVITÉ *	TAILLE DE L'ORGANISME
38	Coalition québécoise pour le contrôle du tabac (CQCT) <sup>a</sup>	Coalition en santé publique pour le contrôle du tabac	N	470 organismes partenaires, incluant 52 associations professionnelles ou médicales, 108 établissements ou organismes de la santé, 25 associations et regroupements de santé, 53 établissements d'enseignement ou facultés universitaires, 230 villes ou municipalités et 17 regroupements communautaires
39	Coalition québécoise sur la problématique du poids (CQPP) <sup>a</sup>	Coalition en santé publique sur la problématique du poids	N	Plus de 300 partenaires individuels et organisationnels, 4 employés
40	Comité de bassin de la rivière Chaudière (COBARIC)	Table de concertation multisectorielle régionale en gestion intégrée de l'eau	R	90 partenaires (agences, associations, MRC, ministères, etc.)
41	Comité des Citoyens et Citoyennes pour la Protection de l'Environnement Maskoutain (CCCPEM)	Organisme de protection de l'environnement	L	N / D
42	Comité Logement Beauharnois (CLB)	Organisme de défense collective des droits des locataires	L	N / D
43	Comité logement Ville-Marie	Organisme de défense collective des droits dans le domaine de l'habitation	L	Plus de 250 membres (la plupart des locataires), 3 employés
44	Confédération des associations d'étudiants et d'étudiantes de l'Université Laval (CADEUL)	Organisme de défense des intérêts et des droits des étudiants de l'Université Laval	L	88 associations étudiantes et plus de 33 000 étudiants de premier cycle
45	Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN)	Regroupement d'organismes de défense collective des droits des personnes ayant des limitations fonctionnelles	N	60 organismes et regroupements nationaux, régionaux et locaux
46	Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH)	Organisme de soutien et de promotion du modèle coopératif en habitation	N	5 fédérations, 125 membres auxiliaires, 1 300 coopératives d'habitation
47	Conseil de la culture des régions de Québec et de Chaudière-Appalaches	Regroupement des professionnels des domaines artistiques et culturels	R	165 organismes culturels, 2 500 artistes professionnels et travailleurs culturels, plus de 1 000 bénévoles et 1 500 professionnels
48	Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM)	Regroupement des réseaux sectoriels et régionaux des coopératives et des mutuelles	N	Plus de 3 300 coopératives et mutuelles
49	Conseil québécois du Loisir (CQL)	Regroupement des organismes nationaux de loisir et leurs réseaux	N	4 000 organisations locales et régionales; 50 000 bénévoles; 123 000 employés; 1 million de membres
50	Conseil québécois du théâtre (CQT)	Organisme de défense et de promotion du théâtre professionnel québécois	N	107 membres corporatifs et associatifs
51	Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue (CRDAT)	Organisme de concertation régional de développement	R	15 personnes
52	Corporation touristique Batiscan (CTB)	Organisme de promotion du tourisme	L	N / D

	NOM DE L'ORGANISME	TYPE D'ORGANISME ET MISSION	REPRÉSENTATIVITÉ *	TAILLE DE L'ORGANISME
53	Corridor appalachien	Organisme d'action communautaire visant à protéger les milieux naturels de la région des Appalaches	R	39 partenaires
54	Culture pour tous	Organisme à vocation socio-culturelle visant à contribuer à la démocratisation de la culture au Québec	N	N / D
55	Domaine Forget	Organisme à vocation socio-culturelle en musique et danse	N	N / D
56	Eau Secours	Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau	N	N / D
57	Équilibre	Organisme d'action communautaire autonome visant à prévenir et diminuer les problèmes reliés au poids et à l'image	N	N / D
58	Espace suroît	Organisme communautaire autonome de prévention de la violence faite aux enfants	R	N / D
59	Fédération de l'âge d'or du Québec (FADOQ)	Organisme de défense et promotion des intérêts des aînés	N	16 regroupements régionaux, 789 clubs, 445 000 membres, 15 000 bénévoles
60	Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ)	Regroupement d'organismes d'action communautaire autonome pour l'amélioration des conditions de vie des familles monoparentales et recomposées	N	39 organismes
61	Fédération des centres d'action bénévole du Québec (FCABQ)	Regroupement des centres d'action bénévole	N	115 centres d'action bénévole; 30 000 bénévoles; 900 employés
62	Fédération des comités de parents du Québec (FCPQ)	Regroupement d'organismes de défense des intérêts et des droits des parents d'élèves des écoles publiques du Québec	N	18 000 parents
63	Fédération des femmes du Québec (FFQ)	Regroupement d'organismes d'action communautaire autonome favorisant le développement et la pleine autonomie de toutes les femmes et la reconnaissance véritable de l'ensemble de leur contribution à la société	N	203 organismes
64	Fédération des maisons d'hébergement pour femmes du Québec	Regroupement d'organismes en défense collective des droits des femmes	N	34 maisons
65	Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ)	Regroupement d'associations de défense des intérêts et des droits des cégepiens	N	65 000 étudiants de 21 cégeps
66	Fédération québécoise des centres communautaires des loisirs (FQCCL)	Regroupement d'organismes d'action communautaire favorisant le développement holistique des personnes et encourageant l'implication des citoyens dans leur communauté	N	84 centres
67	Fédération québécoise des chasseurs et pêcheurs (FEDECP)	Regroupement de promotion de la chasse et de la pêche et de défense des droits des chasseurs et des pêcheurs	N	14 regroupements régionaux, 235 associations, 125 000 membres
68	Fondation Aline-Letendre	Fondation à vocation spécifique (rehausser la qualité de vie globale des résidents de l'Hôtel-Dieu de Saint-Hyacinthe)	F	N / D
69	Fondation Béati	Fondation privée visant la construction d'un monde plus juste et plus solidaire	F	N / D

	NOM DE L'ORGANISME	TYPE D'ORGANISME ET MISSION	REPRÉSENTATIVITÉ *	TAILLE DE L'ORGANISME
70	Fondation canadienne du rein - Division du Québec	Fondation visant à améliorer la qualité de vie des personnes touchées par une maladie rénale	F	16 organismes caritatifs de la santé
71	Fondation Cornélius Brotherton	Fondation visant à promouvoir l'éducation des jeunes gaspésiens et madelinots	F	N / D
72	Fondation de l'institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec (FIUCPQ)	Fondation visant à soutenir et à promouvoir l'institut	F	N / D
73	Fondation de l'Université du Québec à Montréal	Fondation universitaire visant à contribuer à la vitalité de la formation, de la recherche et de la création et favoriser l'accessibilité aux études universitaires	F	N / D
74	Fondation des maladies du cœur et de l'AVC	Fondation visant à soutenir les survivants d'une maladie du cœur ou d'AVC, ainsi que leurs familles et aidants	F	N / D
75	Fondation du cégep du Vieux-Montréal	Fondation visant à assurer le développement du CEGEP et à apporter une aide aux étudiants	F	N / D
76	Fondation du Centre de la Famille Valcartier (FCFV)	Fondation visant à assurer la pérennité du Centre de la Famille Valcartier	F	N / D
77	Fondation du Centre hospitalier régional de Rimouski	Fondation visant à soutenir des projets qui améliorent l'accès et la qualité des soins et services dispensés dans la région de Rimouski-Neigette	F	N / D
78	Fondation du Collège Lionel-Groulx	Fondation visant à soutenir les initiatives scolaires et parascolaires	F	N / D
79	Fondation du Musée québécois de la culture populaire	Fondation permettant au Musée québécois de culture populaire de poursuivre sa mission	F	2 employés
80	Fondation Monique-Fitz-Back	Fondation visant la promotion de l'éducation relative à l'environnement et à un milieu sain dans une perspective de développement durable	F	2 employés
81	Illusion emploi de l'Estrie (IEE)	Organisme de défense collective des droits des travailleurs non syndiqués	R	N / D
82	L'R des Centres de femmes	Regroupement de centres de défense des droits et intérêts des femmes	N	90 centres, 15 tables régionales
83	Le Groupe des 13	Coalition de groupes oeuvrant à la défense des droits des femmes	N	20 groupes et regroupements
84	Moelle épinière et motricité Québec (MEMQ)	Organisme de défense collective des droits des personnes vivant avec une lésion à la moelle épinière	N	N / D
85	Mouvement action-chômage de Trois-Rivières (MAC de Trois-Rivières)	Organisme de défense collective des droits des chômeurs	L	86 membres
86	Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (MASSE)	Regroupement d'organismes de défense des droits des chômeurs	N	N / D
87	Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ)	Regroupement d'organismes d'action communautaire autonome multisectoriel	N	11 tables régionales regroupant 300 groupes populaires
88	Mouvement d'information et d'entraide dans la lutte au VIH-sida (MIELS-Québec)	Organisme d'action communautaire autonome pour les personnes touchées par le VIH/SIDA	L	N / D

	NOM DE L'ORGANISME	TYPE D'ORGANISME ET MISSION	REPRÉSENTATIVITÉ *	TAILLE DE L'ORGANISME
89	Mouvement Personne d'Abord de Sainte-Thérèse (MPAST)	Organisme de défense collective des droits des personnes vivant avec une déficience intellectuelle	L	N / D
90	Option consommateurs	Organisme de défense collective des droits des consommateurs	N	N / D
91	Organisation populaire des droits sociaux de Valleyfield	Organisme de défense des droits des sans emploi et des gens bénéficiant de programmes sociaux	L	N / D
92	Organisme de bassin versant du fleuve Saint-Jean (OBVFSL)	Table de concertation multisectorielle en matière de gestion de l'eau	R	N / D
93	Organisme de bassins versants de Kamouraska, L'Islet et Rivière-de-Loup (OBAKIR)	Table de concertation multisectorielle en matière de gestion de l'eau	R	21 membres votants, provenant des secteurs économiques et communautaire et 13 membres non votants secteurs municipal et coopératif
94	Projet Accompagnement Québec-Guatemala (PAQG)	Organisme de défense collective des droits civils, politiques, sociaux, culturels et économiques des guatémaltèques	N	9 administrateurs et 5 membres du personnel
95	Projet pour le Mouvement Étudiant (Union étudiante du Québec)	Regroupement d'associations étudiantes universitaires	N	15 associations étudiantes
96	Quebec Community Groups Network (QCGN)	Regroupement de groupes communautaires de développement de la vitalité du Québec d'expression anglaise	N	48 organismes
97	Regroupement d'organismes de promotion pour personnes handicapées région Mauricie (ROPHRM)	Regroupement d'organismes de défense collective des droits des personnes handicapées	R	7 membres de CA
98	Regroupement des aidants naturels du Québec (RANQ)	Regroupement d'organismes d'action communautaire autonome visant l'amélioration de la qualité de vie des proches aidants au Québec	N	Regroupe des associations, groupes et organismes locaux et régionaux qui ont la même mission
99	Regroupement des assistées sociales et assistés sociaux du Témiscouata (RASST)	Organisme de défense des droits	R	N / D
100	Regroupement des cuisines collectives du Québec (RCCQ)	Regroupement d'organismes d'action communautaire autonome visant l'atteinte de l'autonomie alimentaire	N	1 100 groupes de cuisines collectives
101	Regroupement des maisons de jeunes du Québec (RMJQ)	Organisme de défense collective des droits des adolescents	N	Représente 174 maisons de jeunes, partout au Québec
102	Regroupement des organismes communautaires de la région 03 (ROC 03)	Regroupement d'organismes et de groupes communautaires autonomes et bénévoles	R	200 membres actifs dans le domaine de la santé et des services sociaux
103	Regroupement des organismes communautaires des Laurentides (ROCL)	Regroupement d'organismes d'action communautaire autonome	R	140 organismes communautaires autonomes
104	Regroupement des organismes communautaires québécois de lutte au décrochage (ROCLD)	Regroupement d'organismes d'action communautaire autonome travaillant sur la problématique du décrochage scolaire	N	59 organismes, 900 employés, 2200 bénévoles
105	Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ)	Regroupement d'organismes de bassins versants en matière de gestion de l'eau	N	40 organismes de bassins versants
106	Regroupement des organismes d'éducation populaire autonome de la Mauricie (ROEPAM)	Regroupement d'organismes d'action communautaire autonome en éducation populaire	R	N / D



	NOM DE L'ORGANISME	TYPE D'ORGANISME ET MISSION	REPRÉSENTATIVITÉ *	TAILLE DE L'ORGANISME
107	Regroupement des organismes en défense collective des droits (RODCD)	Regroupement d'organismes de défense collective des droits	N	24 regroupements et organismes nationaux représentant plus de 300 organismes
108	Regroupement des usagers du transport adapté de Sherbrooke Métropolitain (RUTASM)	Organisme de défense collective des droits des personnes handicapées	L	N / D
109	Regroupement national des conseils régionaux en environnement du Québec (RNCREQ)	Regroupement d'organismes régionaux de concertation en environnement	N	16 CRE, 1500 membres, groupes environnementaux, organismes parapublics et municipaux, citoyens et entreprises privées
110	Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (RQCALCACS)	Regroupement d'organismes d'action communautaire autonome s'adressant aux femmes et adolescentes victimes d'agressions sexuelles	N	27 centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel; bénévoles, seulement 3 salariées
111	Re-Nou-Vie	Organisme d'action communautaire autonome pour les femmes en processus de rupture	L	N / D
112	Réseau Alternatif et Communautaire des Organismes (RACOR) en santé mentale de l'île de Montréal	Regroupement d'organismes d'action communautaire autonome en santé mentale	R	90 organismes communautaires
113	Réseau de l'action bénévole du Québec (RABQ)	Regroupement d'organismes nationaux et de regroupements de promotion et de valorisation de l'action bénévole	N	Regroupe 28 organismes nationaux multisectoriels de l'action bénévole québécois
114	Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA)	Regroupement d'organismes nationaux et de regroupements d'action communautaire autonome	N	60 regroupements d'organismes nationaux, 4000 organismes d'action communautaire autonome (ACA)
115	Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE)	Regroupement d'organismes en action communautaire autonome en matière environnementale	N	82 organismes
116	Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH)	Regroupement d'organismes sans but lucratif en matière de logement social	N	1200 organismes organisés au sein de huit fédérations régionales; plus de 10 000 bénévoles et au moins 6 500 salariés
117	Service budgétaire et communautaire de Chicoutimi (SBCC)	Organisme d'action communautaire autonome en matière de consommation et d'endettement	L	N / D
118	Service d'Entraide Passerelle (SEP)	Organisme d'action communautaire autonome pour les femmes vivant avec des difficultés en lien avec la rupture de couple / divorce	R	Couvre la région métropolitaine de Montréal (31 arrondissements, 28 circonscriptions provinciales et 18 fédérales)
119	Sierra Club Québec (SC Québec)	Organisme de protection de l'environnement	N	70 chapitres locaux à travers le Canada et les États-Unis
120	Société canadienne de l'hémophilie – Section Québec	Organisme d'action communautaire visant l'amélioration de la santé et la qualité de vie des personnes affectées d'un trouble héréditaire de la coagulation ou affectées par les conséquences d'une transfusion sanguine contaminée	N	N / D

	NOM DE L'ORGANISME	TYPE D'ORGANISME ET MISSION	REPRÉSENTATIVITÉ *	TAILLE DE L'ORGANISME
121	Société canadienne de la sclérose en plaques (SCSP)	Organisme d'action communautaire en support aux personnes atteintes de Sclérose en plaques	N	CA de 14 bénévoles et 18 sections locales au Québec
122	Société canadienne du cancer (SCC)	Organisme d'action communautaire visant l'éradication du cancer et l'amélioration de la qualité de vie des personnes touchées par le cancer	N	N / D
123	Société de développement économique de la région de Thetford (SDE)	Organisme de développement économique	L	N / D
124	Société des musées du Québec (SMQ)	Regroupement des institutions muséales	N	300 institutions muséales et 600 membres individuels répartis partout au Québec
125	Solidarité populaire Richelieu-Yamaska	Regroupement d'organismes multisectoriels	R	52 membres
126	SportsQuébec	Organismes de défense et de promotion du développement et de la pratique du sport	N	68 fédérations sportives provinciales, 17 unités régionales de loisir et de sport et 18 organismes partenaires
127	Le Support - Fondation de la déficience intellectuelle	Fondation de soutien des organismes oeuvrant à l'intégration et à l'amélioration de la qualité de vie des personnes présentant une déficience intellectuelle	F	N / D
128	Table de concertation des forums jeunesse régionaux du Québec (TCFJRQ) / Réseau des forums jeunesse régionaux du Québec / Forum jeunesse de la région de la Capitale-Nationale / Forum jeunesse de l'Île de Montréal / Citoyenneté jeunesse	Table de concertation des forums jeunesse régionaux du Québec	N	21 forums jeunesse
129	Table de concertation des groupes de femmes de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine (TCGFGÎM)	Réseau féministe d'échange, d'appui, d'information et d'action pour les groupes de femmes de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine	R	N / D
130	Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (TRPOCB)	Regroupement d'organismes d'action communautaire autonome en matière de santé et de services sociaux	N	41 regroupements nationaux
131	Table nationale des Corporations de développement communautaire (TNCDCC)	Regroupement d'organismes d'action communautaire autonome dans le développement local	N	60 CDC réparties dans 14 régions du Québec
132	Table régionale des organismes communautaires de Lanaudière (TROCL)	Regroupement d'organismes d'action communautaire autonome	R	N / D
133	Table ronde des organismes volontaires d'éducation populaire de l'Outaouais (TROVEPO)	Regroupement d'organismes d'action communautaire autonome	R	21 membres

\* Représentativité :

N National

R Régional

L Local

F Fondation

L'organisme a déposé une lettre ou un mémoire et a été entendu
L'organisme a déposé une lettre ou un mémoire, mais n'a pas été entendu
L'organisme a été entendu, mais n'a pas déposé de lettre ou de mémoire
L'organisme a déposé une lettre d'appui à la position d'un autre organisme

## ANNEXE 5

### TPOLOGIE DES OBNL EN FONCTION DE LEURS CARACTÉRISTIQUES TERRITORIALES

#### Mémoires analysés (63)

##### Catégories<sup>37</sup>

1. Action autonomie	2
2. Alliance des patients pour la santé (APS)	1
3. Alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées (AQRIPH)	1
4. Association coopérative d'économie familiale de l'Estrie (ACEF)	2
5. Association coopérative d'économie familiale du Haut-Saint-Laurent (ACEF)	2
6. Association des groupes d'intervention en défense des droits en santé mentale du Québec (AGIDD-SMQ)	1
7. Association des locataires des Bois-Francs (ALBF)	2
8. Association pour la santé publique du Québec (ASPQ)	1
9. Association sportive et écologique de Batiscan (ASEB)	3
10. CAA-Québec	1
11. Carrefour d'aide aux non-syndiqué-es (CANOS)	2
12. Centre Contactivité	3
13. Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires (CTROC)	1
14. Coalition Priorité Cancer au Québec	1
15. Coalition québécoise pour le contrôle du tabac (CQCT)	1
16. Coalition québécoise sur la problématique du poids (CQPP)	1
17. Comité des Citoyens et Citoyennes pour la Protection de l'Environnement Maskoutain (CCCPEM)	3
18. Comité logement Ville-Marie	3
19. Confédération des associations d'étudiants et d'étudiantes de l'Université Laval (CADEUL)	3
20. Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN)	1
21. Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM)	1
22. Conseil québécois du loisir (CQL)	1
23. Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH)	1
24. Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue (CRDAT)	2
25. Corporation touristique Batiscan (CTB)	3
26. Eau Secours	1
27. Fédération de l'âge d'or du Québec (FADOQ)	1
28. Fédération des centres d'action bénévole du Québec (FCABQ)	1
29. Fédération des comités de parents du Québec (FCPQ)	1
30. Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ)	1

37 Légende pour le tableau : 1= National, 2= Régional, 3= Local, 4=Fondation.

31. Fédération québécoise des chasseurs et pêcheurs (FEDECP)	1
32. Fondation Béati	4
33. Illusion emploi de l'Estrie (IEE)	2
34. Le Groupe des 13	1
35. Mouvement action-chômage de Trois-Rivières (MAC de Trois-Rivières)	3
36. Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MEPACQ)	1
37. Mouvement Personne d'Abord de Sainte-Thérèse (MPAST)	3
38. Moelle épinière et motricité Québec (MEMQ)	1
39. Quebec Community Groups Network (QCGN)	1
40. Réseau Alternatif et Communautaire des organismes en santé mentale de l'île de Montréal (RACORSM)	2
41. Regroupement des cuisines collectives du Québec (RCCQ)	1
42. Regroupement des organismes communautaires québécois de lutte au décrochage (ROCLD)	1
43. Regroupement des organismes d'éducation populaire autonome de la Mauricie (ROEPAM)	2
44. Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ)	1
45. Regroupement des organismes en défense collective des droits (RODCD)	1
46. Regroupement des usagers du transport adapté de Sherbrooke Métropolitain (RUSASM)	3
47. Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ)	1
48. Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (RQCALCACS)	1
49. Réseau de l'action bénévole du Québec (RABQ)	1
50. Réseau des Forums jeunesse régionaux du Québec (FJR)	1
51. Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA)	1
52. Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE)	1
53. Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH)	1
54. Sierra Club Québec (SC Québec)	1
55. Société canadienne du cancer (SCC)	1
56. Société des musées du Québec (SMQ)	1
57. Solidarité populaire Richelieu-Yamaska	2
58. Sports Québec	1
59. Table de concertation des groupes de femmes de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine (TCGFGÎM)	2
60. Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (TRPOCB)	1
61. Table nationale des Corporations de développement communautaire (TNCDC)	1
62. Table régionale des organismes communautaires de Lanaudière (TROCL)	2
63. Table ronde des organismes volontaires d'éducation populaire de l'Outaouais (TROVEPO)	2

## Lettres analysées (33)

### Catégories<sup>38</sup>

1. Action-Gardien, la table de concertation communautaire de Pointe-Saint-Charles	3
2. Assemblée des Centraide du Québec	1
3. Association Coopérative d'Économie Familiale des Basse-Laurentides (ACEF)	2
4. Association Coopérative d'Économie Familiale des Bois-Francs (ACEF)	2
5. Association des familles monoparentales ou recomposées La Source	2
6. Association des professionnels en gestion philanthropique	4
7. Asthme et Allergies Québec (AAQ)	1
8. Avenir d'enfants et Québec en Forme	4
9. Centre de recherche et d'information en consommation (CRIC)	3
10. Centre Famille Valcartier (CFV)	3
11. Comité de bassin de la rivière Chaudière (COBARIC)	2
12. Comité Logement Beauharnois (CLB)	3
13. Conseil de la culture des régions de Québec et de Chaudière-Appalaches	2
14. Conseil québécois du théâtre (CQT)	1
15. Espace suroît	2
16. Fondation du Centre de la Famille Valcartier (FCFV)	4
17. Fondation du cégep du Vieux-Montréal	4
18. Fondation du Collège Lionel-Groulx	4
19. Fondation Cornélius Brotherton	4
20. Fondation Monique-Fitz-Back	4
21. Fondation du Musée québécois de la culture populaire	4
22. Fondation de l'Université du Québec à Montréal	4
23. Option consommateurs	1
24. Organisation populaire des droits sociaux de Valleyfield	3
25. Organisme de bassin versant du fleuve Saint-Jean (OBVFSL)	2
26. Organisme de bassins versants de Kamouraska, L'Islet et Rivière-de-Loup (OBAKIR)	2
27. Mouvement d'information et d'entraide dans la lutte au VIH-sida (MIELS-Québec)	3
28. Regroupement des organismes communautaires des Laurentides (ROCL)	2
29. Re-Nou-Vie	3
30. Service budgétaire et communautaire de Chicoutimi (SBCC)	3
31. Service d'Entraide Passerelle (SEP)	2
32. Société canadienne de l'hémophilie – Section Québec	1
33. Société de développement économique de la région de Thetford (SDE)	3

38 Légende pour le tableau : 1= National, 2= Régional, 3= Local, 4=Fondation.





