



cophan

.....
ensemble pour l'inclusion

Nous ne sommes pas des lobbys!

**Avis sur le PL56 : Loi sur la transparence en matière de
lobbyisme.**

Remis par la Confédération des organismes de personnes
handicapées du Québec au Commissaire au lobbyisme du Québec

Février 2016

Contenu

Présentation de l'organisme.....	1
Bref portrait des OSBL au Québec	1
Coup d'œil sur le PL56	2
Les OSBL ne sont pas des lobbys	2
Raison d'être de la Loi.....	2
Participation citoyenne et libertés d'association et d'expression.....	3
Le PL56 menace l'efficacité et la survie des OSBL.....	4
Nature de nos activités et de nos mandats	4
Lourdeur administrative	4
Responsabilités et risques disproportionnés	5
Objectif de transparence et droit du public de savoir	5
Caractère public de nos actions.....	5
Besoin non démontré et possibles effets néfastes.....	6
Questionnement au sujet de certaines exclusions	6
Conclusion	7

Présentation de l'organisme

La [Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec \(COPHAN\)](#), organisme d'action communautaire autonome de défense collective des droits incorporé en 1985, a pour mission de rendre le Québec inclusif afin d'assurer la participation sociale pleine et entière des personnes ayant des limitations fonctionnelles et de leur famille. Elle regroupe plus de 60 organismes et regroupements nationaux, régionaux et locaux de personnes ayant des limitations fonctionnelles de toutes les régions du Québec. Elle représente toutes les limitations fonctionnelles : motrices, organiques, neurologiques, intellectuelles, visuelles, auditives, troubles d'apprentissage, troubles du langage, troubles du spectre de l'autisme et problèmes de santé mentale.

Bref portrait des OSBL au Québec

Le Québec compte plus de 60 000 organismes sans but lucratif (OSBL). Ce véhicule juridique désigne des organisations diversifiées, mais qui partagent un même statut (formel ou non) : ne pas avoir de but lucratif.

Ces organismes peuvent être de rayonnement local, régional, national ou international; réunir des organismes ou des individus, ou les deux. Ils peuvent prendre différents noms : groupe, club, association, regroupement, coalition, fédération, rassemblement, comité, etc. Ils sont constitués formellement ou non, sont temporaires ou non. Ils peuvent se définir selon diverses appartenances, notamment en fonction de leurs pratiques, culture organisationnelle ou de leur histoire : mouvement d'action communautaire autonome, mouvements sociaux, groupes citoyens, etc.

Leurs domaines d'activités sont variés : défense collective de droits, groupes d'entraide, maisons de jeunes, groupes de bénévoles, ressources pour les familles, centres communautaires, associations du domaine des sports, des arts, de la science et des loisirs, sensibilisation à divers enjeux sociaux, protection de l'environnement, défense des services publics, pour n'en nommer que quelques-uns.

Coup d'œil sur le PL56

À l'instar de nombreux OSBL québécois, la COPHAN se positionne contre l'assujettissement de l'ensemble des OSBL à la Loi sur le lobbyisme et demande le rejet immédiat du PL56. En plus de représenter une entrave substantielle à l'exercice des libertés d'association et d'expression, ce projet de loi démontre une grave méconnaissance de la nature, de la raison d'être et des modes de fonctionnement des organismes communautaires, et plus encore des organismes d'action communautaire autonome. L'assujettissement de tous les OSBL à la Loi sur le lobbyisme mettrait en péril la réalisation de leurs missions et n'est absolument pas nécessaire à l'objectif de transparence visé par la loi.

Les OSBL ne sont pas des lobbys

Raison d'être de la Loi

Bien que le PL56 ait vocation à remplacer complètement la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme¹, nous considérons qu'il est important de se rappeler les raisons pour lesquelles cette loi a été adoptée en premier lieu. Cette loi faisait suite à de nombreux scandales concernant les contacts entre les titulaires de charges publiques et les représentants du secteur privé. À la base, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme avait pour but de régir les rapports entre le secteur public et le secteur privé. Or, les OSBL ne peuvent être considérés comme des entités privées au même titre que les entreprises, pour la simple et bonne raison qu'elles ne travaillent pas pour leurs intérêts particuliers ou pécuniaires, mais bien dans l'intérêt du public, dans une logique de transformation sociale.

L'assujettissement des OSBL à la Loi représente donc un changement de cap radical en ce qui a trait à la vision des OSBL par le gouvernement. Il dénature complètement les objectifs visés par la Loi lors de son adoption, comme en témoigne l'extrait suivant du [Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes de 2007](#) :

« Les organismes à but non lucratif que l'on veut viser sont ceux qui peuvent retirer un avantage pécuniaire des activités de lobbyisme, pour eux-mêmes ou pour leurs membres, et dont les revenus ne sont pas essentiellement composés de subventions versées par le gouvernement, une municipalité ou un de leurs organismes. [...]Le

¹ Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011)

législateur ne voulait pas viser les associations ou groupements qui s'occupent de promouvoir des causes d'intérêt commun susceptibles de profiter à la collectivité (en matière environnementale, par exemple) par opposition à ceux qui défendent l'intérêt économique de quelques personnes ou groupes de personnes. »²

Cet extrait témoigne de l'importance de l'action des groupes communautaires et de l'utilité de ces derniers pour la collectivité. En effet, dans plusieurs cas, le milieu communautaire joue un rôle de surveillance et avise le gouvernement lorsque ses actions ont des effets néfastes immédiats ou potentiels sur la population. Assimiler les OSBL à des lobbys reviendrait à avaliser une forme de marchandisation du bien commun, qui serait désormais considéré comme un banal sujet de négociation, au même titre qu'un avantage financier. La COPHAN considère qu'il est absurde de vouloir mettre sur un même pied d'égalité les activités qu'elle mène dans le but de promouvoir l'inclusion sociale des personnes ayant des limitations fonctionnelles et les négociations menées par des lobbyistes professionnels payés à prix d'or par les compagnies pharmaceutiques pour obtenir des contrats dans le secteur public.

Participation citoyenne et libertés d'association et d'expression

Selon la COPHAN, les activités des OSBL, et particulièrement celles des groupes de défense collective des droits, relèvent de la simple participation citoyenne et de l'exercice des libertés d'expression et d'association, qui se doivent d'être libres d'entraves. Comme mentionné plus haut, un des multiples rôles des OSBL est de défendre des causes d'intérêt commun. Ce sont des lieux de rassemblement pour des citoyens qui souhaitent faire entendre leur voix. Ces organisations permettent de faire ressortir des problématiques systémiques qui seraient moins visibles si les revendications étaient menées à l'échelle individuelle seulement. De plus, elles offrent à des citoyens n'ayant pas les ressources, le temps ou l'énergie pour le faire eux-mêmes de défendre leurs droits et de porter leurs revendications auprès des titulaires de charges publiques. Il nous paraît absurde qu'une même revendication, présentée à un même titulaire de charge publique, soit considérée comme un exercice de citoyenneté ou bien un acte de lobbyisme, selon qu'elle est présentée par un citoyen ou par un groupe communautaire. N'est-ce pas là limiter l'exercice de la liberté d'association et de la liberté d'expression?

² Gouvernement du Québec – Ministère de la Justice (2007). Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes, p.15. [En ligne] <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/pdf/rapp-lobby.pdf>

Le PL56 menace l'efficacité et la survie des OSBL

Nature de nos activités et de nos mandats

La nature des activités des OSBL ainsi que les affiliations qui en découlent font en sorte que des communications auprès de titulaires de charges publiques y sont couramment effectuées en vue d'influencer une décision. Cela est l'essence même des actions de mobilisation des communautés, de la défense des droits collectifs, des appels au respect de valeurs de société, de la surveillance des engagements des divers niveaux politiques, etc. Cela ne fait pas pour autant de ces organismes des lobbyistes.

Pour plusieurs OSBL, notamment les groupes de défense collective des droits, les mandats s'étirent sur de nombreuses années. À titre d'exemple, la COPHAN milite depuis plus de 30 ans pour l'inclusion sociale des personnes ayant des limitations fonctionnelles. En prévoyant une durée de mandat d'un an, renouvelable pour une autre année, le PL56 illustre la méconnaissance du ministre et du Commissaire par rapport à la nature des mandats de certains OSBL, qui œuvrent par exemple au changement de politiques publiques, au développement de programmes de soutien ou à la transformation des mentalités. Ces activités s'étendent sur plusieurs années et il n'est pas réaliste de circonscrire la réalisation de ces mandats à une ou deux années.

Lourdeur administrative

L'assujettissement des OSBL à la loi risque de les paralyser dans leurs activités quotidiennes auprès de la communauté et des titulaires de charge publique, en raison d'une surcharge administrative. La très grande majorité des OSBL ont des moyens restreints, fonctionnant souvent par le travail de quelques personnes, voire même d'une seule personne dans certains cas. Les obligations entraînées par l'assujettissement sont énormes. Non seulement les renseignements demandés lors de l'inscription pour chaque mandat sont très nombreux, mais il faut également produire un bilan trimestriel des activités effectuées pour l'ensemble de ses mandats. Une telle obligation est incompatible avec la réalité des OSBL, dont plusieurs travaillent sur de nombreux dossiers en lien avec différents ministères et organismes. Il s'agirait là de contraintes injustifiées à notre liberté d'expression, comme groupes et comme individus qui en faisons partie. Notons également que de nombreuses personnes militant pour les droits des personnes ayant des limitations fonctionnelles sont elles-mêmes confrontées à des situations de handicap et que l'accessibilité des formulaires en ligne est loin d'être garantie, si on se fie à l'état actuel de l'accessibilité du web.

Responsabilités et risques disproportionnés

Le PL56 prévoit également le transfert de la responsabilité d'enregistrement de la haute direction vers l'individu lui-même. Ainsi, c'est l'employé, le directeur ou le membre du CA d'un organisme qui serait personnellement responsable de s'inscrire de façon conforme au registre et de produire les bilans demandés. À défaut de le faire, il s'exposerait à des amendes salées. Il est à prévoir que les personnes qui s'impliquent ou travaillent au sein d'OSBL choisissent de ne pas s'exposer à ce risque et donc, de diminuer, voire d'interrompre leurs revendications auprès des titulaires de charge publique. Or, il s'agit là du principal levier d'action de nos organismes.

Le PL56 menace donc directement la survie, sinon du moins l'efficacité des OSBL. En effet, la lourdeur de la tâche de même que les risques encourus forceraient plusieurs OSBL à diminuer de façon importante leurs activités auprès de la communauté et leurs activités de représentation auprès de titulaires de charges publiques. Concrètement, l'assujettissement des OSBL à la loi aura pour effet de museler le milieu communautaire en limitant fortement sa capacité d'action.

Objectif de transparence et droit du public de savoir

Les notes explicatives du projet de loi nous informent qu'il « a pour objet d'assurer la transparence des activités de lobbying et le sain exercice de ces activités ». Il réitère également le « droit du public de savoir ». Or, selon la COPHAN, l'assujettissement des OSBL à la Loi sur le lobbying ne contribuera pas à cet objectif et pourrait même nuire au droit du public de savoir.

Caractère public de nos actions

Le caractère revendicateur et militant des organismes d'action communautaire autonome et des coalitions dont elles font partie rend leurs activités bien visibles, tant pour la population que pour les titulaires de charges publiques. Il en va de même pour les activités des groupes communautaires et autres OSBL dont la mission est d'offrir des services à la population. Chaque année, à l'instar de la plupart des OSBL, la COPHAN 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 la COPHAN, 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.

Besoin non démontré et possibles effets néfastes

Le besoin de réguler les activités des OSBL par le biais du Registre des lobbyistes n'est aucunement démontré. En effet, les pratiques des OSBL et leur transparence n'ont été remises en cause par aucun scandale ou évènement négatif marquant. Au contraire, ces derniers jouissent généralement d'un excellent niveau de confiance au sein de la population. Cette confiance serait amoindrie si la population percevait les OSBL comme des lobbyistes; la population croirait à tort que les OSBL défendent des intérêts lucratifs pour eux-mêmes plutôt que de travailler pour la population qui les met sur pied. Plus encore, de l'avis de la COPHAN, le fait d'inscrire toutes ces interventions au registre aura pour effet de « noyer le poisson ». En effet, le registre s'en retrouvera tellement inondé que son efficacité en sera grandement diluée. Est-ce véritablement là protéger le droit du public de savoir?

Questionnement au sujet de certaines exclusions

La section III du chapitre III du projet de loi prévoit des exclusions aux personnes considérées comme titulaires de charges publiques, notamment celles travaillant dans le réseau de la santé et dans le réseau de l'éducation. Ces personnes n'étant pas considérées comme titulaires de charges publiques, les activités de lobbyisme menées auprès d'elles n'auront pas à être déclarées, ni par lesdits lobbyistes d'organisme ni par les lobbyistes d'entreprises ou lobbyistes-conseils. La COPHAN se questionne par rapport à cette exclusion, considérant que les réseaux de la santé et de l'éducation constituent les principaux postes budgétaires du gouvernement du Québec. Les marchés qu'ils représentent pour les véritables lobbyistes sont plus que substantiels, notamment dans le domaine pharmaceutique et des aides techniques. À moins que notre compréhension des exclusions amenées par le PL56 soit erronée, une telle baisse de surveillance dans ces domaines fait craindre une augmentation des coûts des réseaux de la santé et de l'éducation et donc, des impacts néfastes sur la qualité des services pour les personnes que nous représentons.

Conclusion

La COPHAN ainsi que les regroupements et associations qui la composent interpellent chaque jour des titulaires de charges publiques afin de les sensibiliser aux droits des personnes ayant des limitations fonctionnelles. Il s'agit là de la raison d'être de nos organismes en défense collective des droits. Sans notre action et celles des autres OSBL, de nombreuses lois et politiques porteuses de changement social n'auraient pas vu le jour, dont la [Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale](#)³ et la [Politique À part entière](#)⁴.

Le PL56 témoigne d'une bien mauvaise compréhension de la nature même de nos activités. Nos interventions auprès des titulaires de charges publiques ne sont pas des activités de lobbyisme; elles relèvent plutôt de l'ordre du sain exercice de droits fondamentaux, dont la liberté d'association et la liberté d'expression, ainsi que de la participation citoyenne nécessaire à une vie démocratique dynamique. Pour toutes les raisons mentionnées dans cet avis, l'adoption du PL56 serait un frein inacceptable à l'exercice des droits civils et politiques de milliers de citoyens.

La COPHAN ne peut être qu'en accord avec l'objectif de transparence visé par la Loi, mais elle est d'avis que l'assujettissement de tous les OSBL à la Loi sur le lobbyisme ne contribuera pas de façon significative à la réalisation de cet objectif et pourrait même avoir l'effet contraire. D'autres dispositions du PL56, notamment en ce qui concerne les exclusions dans les réseaux de la santé et de l'éducation, représentent à notre avis une menace au droit du public de savoir.

Assujettir l'ensemble des OSBL québécois à la Loi sur le lobbyisme aurait des impacts désastreux sur le milieu communautaire et, par ricochet, sur le bien-être de la population. C'est pourquoi la COPHAN n'émet qu'une seule recommandation dans le cadre du présent exercice de consultation :

- **Que le projet de loi 56 : Loi sur la transparence en matière de lobbyisme soit rejeté, de même que toute autre tentative d'assujettir l'ensemble des OSBL québécois à la Loi sur le lobbyisme.**

³ Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale (chapitre E-20.1).

⁴ Office des personnes handicapées du Québec, Gouvernement du Québec (2009). À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité. Politique gouvernementale pour accroître la participation sociale des personnes handicapées. Drummondville, Québec, 67 p.