

Mémoire sur le projet de loi 56

Loi sur la transparence en matière de lobbyisme

Présenté au Commissaire au lobbyisme par le



Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement

Février 2016

La **force d'un réseau** au service
de l'**environnement** et du **développement durable**



Sommaire

1. Présentation du RNCREQ et des CRE	1
2. Mise en contexte	2
3. Le PL 56 vise la mauvaise cible et crée la confusion	2
4. Le PL 56 menace la participation citoyenne et l'exercice de la démocratie	4
5. Le PL56 ne concrétise pas la transparence, au contraire	5
6. Conclusion et recommandations	6

1. Présentation du RNCREQ et des CRE

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) existent au Québec depuis plus de trente-cinq ans. Dès les années 70, au Saguenay–Lac-Saint-Jean et dans l'Est-du-Québec, des groupes environnementaux se sont réunis pour créer un organisme régional de concertation en environnement. À partir de la fin des années 80, c'est au tour des régions de Québec, de l'Estrie, de la Montérégie, de l'Outaouais, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière et de la Côte-Nord de fonder leur CRE.

Par leurs actions, les CRE contribuent à harmoniser qualité de l'environnement, équité sociale et développement économique.

Présents aujourd'hui sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les seize CRE interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement dans chacune des régions du Québec. Par leurs actions, ils favorisent l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement et contribuent à harmoniser la préservation de l'environnement, l'équité

sociale et le développement économique. Ils privilégient une approche constructive axée sur les solutions, par la concertation, l'éducation et la sensibilisation, en tenant compte des réalités locales et régionales. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Organismes autonomes issus du milieu, les CRE sont reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. Ils ont également le mandat de contribuer à la définition d'une vision globale du développement durable au Québec et de favoriser la concertation entre les organisations de leur région. En 2014, les CRE comptent ensemble près de 1 500 membres – Principalement des groupes environnementaux, des organismes parapublics et municipaux, ainsi que des citoyens et quelques entreprises privées.

Le RNCREQ : un réseau unique d'acteurs influents dans le domaine de l'environnement au Québec

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Reconnu pour la rigueur de ses interventions, le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux : changements climatiques, protection de la biodiversité, matières résiduelles, santé des lacs, gestion de l'eau, énergie, forêts, etc.

Le RNCREQ a pour mission de contribuer à la définition d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques

Au fil des années, le réseau des CRE a développé une expertise qui non seulement alimente les consultations et les débats publics mais lui permet aussi de contribuer aux initiatives locales et d'accompagner les décideurs régionaux dans leurs démarches vers un développement durable.

2. Mise en contexte

Comme des centaines d'autres OSBL, le RNCREQ et ses membres sont très préoccupés par les impacts qu'aurait l'entrée en vigueur du projet de loi 56 (PL56), *Loi sur la transparence en matière de lobbyisme* et le présent mémoire en expose les raisons. Nous désirons ainsi contribuer à l'étude réalisée par le Commissaire à la demande du ministre Jean-Marc Fournier et alimenter la réflexion du Commissaire et de la nouvelle ministre Rita de Santis.

Nous tenons au préalable à souligner que nous reconnaissons la pertinence de mieux encadrer les pratiques de lobbyisme dans un souci d'éthique, que nous sommes entièrement favorables à la transparence et à la mise en place d'outils qui la facilitent, et que nous sommes convaincus du bien-fondé d'informer la population sur l'influence exercée auprès des institutions et des élu-e-s ainsi que sur l'usage des fonds publics.

Cependant, notre analyse du PL56 nous révèle en premier lieu une confusion sur ce qu'est le lobbyisme. En effet, même si les activités des OSBL sont des communications d'influence qui peuvent être semblables à celles des lobbyistes d'entreprises et des lobbyistes-conseils, la finalité de ces activités ne l'est nullement. Dans un premier temps, il nous semble donc nécessaire de clarifier en quoi les activités des OSBL qui visent l'intérêt collectif se distinguent de celles de lobbyisme d'entreprise ou de lobbyistes conseil, mais aussi de certains OSBL qui visent l'intérêt corporatif et/ou pécuniaire. C'est ce que nous verrons à la section 3.

En second lieu de notre analyse, nous constatons que l'assujettissement de tous les OSBL à cette loi nuirait énormément à leur capacité de fonctionnement et mettrait même en péril l'existence de nombre d'entre eux, et que par ailleurs elle menace la participation citoyenne et l'exercice de la démocratie. C'est ce que nous verrons à la section 4. Enfin, nous croyons que l'entrée en vigueur d'une telle loi irait même à l'encontre des objectifs de transparence qu'elle poursuit, ce que nous exposerons à la section 5.

3. Le PL 56 vise la mauvaise cible et crée la confusion

Des 61 000 OSBL existant au Québec, la très grande majorité, comme le RNCREQ, les CRE et l'ensemble des organisations environnementales, travaillent directement et uniquement dans l'intérêt du public et de la collectivité. Leur mission vise à améliorer, faciliter ou protéger la qualité de vie dans notre société et ce, dans des domaines très divers, tels que les arts et la culture, l'environnement, l'éducation, la santé et les services sociaux, la sécurité publique, l'action communautaire, la collecte de fonds caritative, les loisirs, le sport, les communications, l'aide alimentaire, les droits humains et la solidarité internationale.

La raison d'être et les buts de ces OSBL sont donc très différents de ceux des personnes et organisations qui ont des intérêts pécuniaires ou commerciaux. Ces OSBL ne visent pas l'obtention de profits, ni pour eux ni pour leurs membres. Quand ils interviennent auprès d'un conseiller municipal ou d'un député, par exemple, c'est directement pour l'intérêt de la collectivité, du public ou de membres qui n'ont aucun but lucratif, c'est pour plaider en faveur de politiques, d'orientations, de stratégies ou d'actions favorables à la santé, à la protection des personnes vulnérables, à l'amélioration du tissu social, à la sécurité ou à l'environnement. En guise d'exemple, mentionnons que les conséquences pour la population qui découlent des communications d'influence d'une compagnie qui vend des pesticides ou d'un organisme qui

représente cette industrie sont loin d'être les mêmes que celles d'une association de riverains qui protège la santé de son lac ou d'un organisme qui lutte contre la pauvreté en organisant des cuisines collectives.

De plus, en ce qui nous concerne, le RNCREQ et les CRE sont reconnus par le gouvernement comme des organismes de concertation et ce, en vertu d'un protocole d'entente signé par les CRE et le ministre de l'Environnement. Ce protocole stipule que le CRE « a le mandat de contribuer à une vision régionale de l'environnement et du développement durable et de favoriser la concertation de l'ensemble des intervenants en ces matières ». Plus loin, le protocole spécifie que « La mission du CRE en matière de développement durable se traduit, entre autres, par la réalisation ou le soutien à la réalisation d'outils et d'activités de formation et de **sensibilisation auprès des décideurs** et de la population en générale et par la conclusion d'entente avec des partenaires. Il incite les acteurs régionaux à intégrer la protection de l'environnement et le développement durable dans les plans stratégiques, les plans d'urbanisme et d'aménagement, les plans d'action, les programmes et les politiques. » Le RNCREQ a le même mandat à l'échelle nationale en vertu d'un protocole d'entente signé avec le ministre. Par conséquent, **c'est au cœur de notre mission d'établir un dialogue avec des titulaires de charge publique (TCP) et de les influencer.** Mais la finalité de ces activités est toujours d'améliorer une réglementation, une orientation, une politique, un plan d'action, ou autre, **dans l'intérêt collectif.**

Par ailleurs, il est important de souligner que les communications effectuées par ces OSBL sont dans leur très grande majorité rendues publiques puisqu'il est dans leur intérêt d'informer la population pour faire avancer leur cause, et même de mobiliser la population. Il nous paraît donc tout à fait inutile d'engorger le Registre par des centaines d'interventions dont les citoyens sont déjà informés.

En somme, **nous croyons que nous ne pouvons pas mettre sur le même pied d'égalité les activités de communication et de représentation, d'une part, dans l'intérêt collectif et, d'autre part, dans l'intérêt corporatif et économique.** Cette différence est fondamentale. Autrement dit, la question de la finalité des activités de représentation nous semble être une ligne à tracer pour exclure la majorité des OSBL de la future loi. Cette finalité se reflète dans notre mission et dans notre membership.

La loi ne devrait pas s'appliquer à toutes les communications d'influence, mais elle devrait prendre en considération les visées de ces communications, et faire la distinction entre les OSBL qui poursuivent uniquement des buts non lucratifs de ceux qui poursuivent des buts commerciaux ou pécuniaires pour leurs membres. À cet égard, bien que ce ne soit pas l'objet de la présente consultation, nous croyons que le législateur devrait au préalable procéder à la réforme de la troisième partie de la Loi sur les compagnies et à la réforme du droit associatif afin d'établir des distinctions entre les différents OSBL selon leurs finalités et les intérêts qu'elles défendent ou représentent.

Cependant, le Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, mis à jour au 1^{er} octobre 2015, reconnaît déjà cette distinction en ne considérant pas comme lobbyiste, à l'alinéa 11 « toute autre personne dont l'emploi ou la fonction consiste à exercer, même d'une manière importante, des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre regroupement à but non lucratif qui n'est ni constitué à des fins patronale, syndicales ou professionnelles, ni formé de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratifs ou des représentants de telles entreprises ».

Nous soulignons que la question d'être assimilé ou non à des lobbyistes n'est nullement une simple question linguistique. Le lobbying, lorsqu'il est transparent et bien encadré, contribue au sain exercice de la démocratie. Et la question n'est pas de savoir s'il existe de bons ou de mauvais lobbyistes mais plutôt de déterminer quelles activités de lobbying peuvent conduire, si elles ne sont pas menées selon les règles de la déontologie, à des préjudices pour la société québécoise. Mais en assimilant à des lobbyistes les OSBL et les personnes qui y travaillent ou y contribuent bénévolement, la loi laisserait croire :

- que la même surveillance doit être exercée, qu'on intervienne pour une collectivité ou qu'on le fasse pour une compagnie ou des intérêts commerciaux;
- que les forces sont égales et que les conditions sont les mêmes, tant pour des lobbyistes défendant des intérêts privés que pour des OSBL dont la mission vise l'intérêt collectif alors que ces derniers fonctionnent, le plus souvent, grâce au bénévolat et à la militance.

4. Le PL 56 menace la participation citoyenne et l'exercice de la démocratie

Le RNCREQ et les CRE, à l'instar de la plupart des OSBL, fonctionnent en grand partie grâce à de nombreux bénévoles, en particulier la plupart des personnes qui siègent à nos conseils d'administration. Ces bénévoles ont donc bien souvent pour tâches d'effecteur des représentations pour la bonne marche de leur organisme ou pour réaliser la mission de leur organisme. L'entrée en vigueur du PL 56 aurait très certainement un effet démobilisateur sur eux.

En vertu du PL56, ces bénévoles – des citoyens qui ont à cœur leur communauté et la qualité de la vie dans leur société – seront considérés comme des lobbyistes dès lors qu'ils écriront à un député pour solliciter son appui ou qu'ils rencontreront un maire pour le sensibiliser à un problème dans leur communauté. La complexité administrative, le refus de s'identifier à un lobbyiste, les risques de s'exposer à des sanctions **dissuaderont de nombreuses personnes de poursuivre leur engagement ou de s'engager**. Nous croyons que cela mettrait en péril la vitalité et même la survie de nombreux OSBL, dont le RNCREQ et les CRE.

Il est à noter que dans un contexte où les ressources de l'État sont limitées, le Québec ne peut pas se passer de la valeur inestimable de ce bénévolat et de cette participation citoyenne qui se concrétise au sein d'OSBL.

Nous craignons aussi un effet démotivant pour les employés. De nombreux salariés, particulièrement à la direction, pourraient renoncer à se placer dans des situations où ils seraient assimilés à des lobbyistes et risqueraient de se voir imposer des mesures disciplinaires par le Commissaire.

Par ailleurs, le PL56 aurait aussi pour effet de décourager les communications avec des TCP – et ce, à titre individuel (bénévoles, employés) ou à titre d'organisme – par crainte d'enfreindre la loi ou en raison des exigences démesurées qu'elles nécessiteraient. En somme, le PL56 handicaperait la capacité d'action des OSBL et **compromettrait le bon exercice de leur mission** en réduisant la participation citoyenne et en limitant leurs communications avec les TCP, mais **elle priverait aussi les TCP d'un important contact avec la population et d'une source précieuse d'information**. C'est toute la société qui serait perdante devant ce déséquilibre.

En outre, nos organismes ont peu de ressources, tant financières qu'humaines. Ses ressources sont donc essentiellement consacrées à la réalisation de notre mission et à la saine gestion financière – incluant des redditions de compte rigoureuses. De nouvelles obligations administratives, inutilement dédoublées, **draineront des ressources précieuses et nuiront nécessairement à notre mission** : le temps qui serait consacré aux règles à suivre (autant pour l'OSBL que les personnes) ne servirait plus à la réalisation de la mission de l'organisme.

Le PL 56 menace aussi l'engagement des citoyens dans la vie publique et politique. Les élu-e-s sont déjà difficiles à recruter dans les petites communautés. Voilà que le contrôle administratif proposé va alourdir considérablement leurs tâches à eux aussi, sans pour autant garantir une amélioration des pratiques en matière d'éthique.

L'assujettissement des OSBL à la Loi sur la transparence en matière de lobbying, tel que le prévoit le PL56, constitue donc un frein à la démocratie, à la participation citoyenne et à un dialogue nécessaire et constructif entre la population et ses dirigeants.

5. Le PL56 ne concrétise pas la transparence, au contraire

Comme nous l'affirmions en introduction, nous sommes tout à fait favorables à la transparence en matière de représentation et d'influence auprès de titulaires de charge publique. Ce qui nous préoccupe, c'est que ce projet de loi nous semble plutôt aller à *contrario* des objectifs qu'il poursuit, ou du moins qu'il n'apportera rien de plus que le *statu quo*.

Tout d'abord, les OSBL qui ont pour mission l'intérêt collectif agissent déjà de façon transparente et n'ont pas été mêlés de près ou de loin aux différents scandales qui justifient un meilleur encadrement.

- Comme nous l'avons mentionné à la section 3, les OSBL qui ont pour mission l'intérêt collectif font généralement état de leurs activités de représentation dans leurs communications publiques. Pour travailler à l'amélioration des conditions de vie, pour s'assurer que le développement se fasse bien dans une perspective de développement durable, pour éviter la destruction d'un milieu humide, pour alimenter une réflexion sur l'implantation d'un parc éolien, pour informer sur les mesures d'adaptation aux risques côtiers, pour conseiller sur le transport collectif et actif, pour sensibiliser sur le gaspillage de l'eau potable, par exemple, nous avons besoin de faire connaître nos interventions. **La transparence est donc déjà au cœur de nos activités.**
- Le fonctionnement de nos organismes repose sur le mode démocratique, avec des dirigeants élus, ce qui impose à la base de la transparence.
- Tout OSBL qui reçoit des fonds publics doit rendre des comptes au gouvernement, selon un processus strict et rigoureux, c'est le cas du RNCREQ et des CRE.

À vrai dire, on s'explique mal pourquoi la loi s'acharnerait sur des organismes qui peinent déjà à réaliser leur mission avec peu de moyens et qui n'ont jamais généralisé des pratiques douteuses ni été mêlés aux scandales qui ont conduit à la loi actuellement en vigueur, adoptée en 2002. On peut se demander jusqu'à quel point on ne cherche pas à « tuer un moustique avec une bombe atomique ».

Mais le plus préoccupant à l'égard de la transparence est que, avec l'inscription des activités de milliers d'OSBL (avec le PL56, un très grand nombre des 61 000 OSBL québécois devraient s'inscrire), **le Registre sera inondé d'informations dédoublées ou déjà publiques**, tout en ne diffusant rien de plus sur les lobbyistes qui défendent des intérêts commerciaux. Autrement dit, le projet de loi va permettre de « noyer le poisson ». De plus, grâce aux nouvelles modalités du PL56, les lobbyistes bénéficieraient de règles allégées alors qu'ils ont beaucoup plus de moyens et d'expériences pour s'y plier que la plupart des OSBL.

Nous craignons aussi que le PL56 n'atteigne pas son objectif de transparence parce qu'il prévoit des exceptions qui vont à l'encontre de cet objectif, par exemple en ne considérant pas comme des TCP les directions des établissements du réseau de la santé et ceux des commissions scolaires et établissements d'enseignement (postsecondaires et au-delà), alors que des décisions importantes pour les fonds publics s'y prennent.

Enfin, nous nous inquiétons de la concentration des pouvoirs et des responsabilités entre les mains du Commissaire au lobbyisme qui agirait comme législateur, police, juge et bénéficiaire des amendes, ce qui diminuerait par ailleurs l'imputabilité ministérielle.

Pour toutes ces raisons, nous croyons que le Projet de loi 56 n'est pas le bon outil pour la transparence et qu'au contraire il risque de nuire à la transparence.

6. Conclusion et recommandations

Le projet de loi 56 pose, quant à nous, de trop nombreux problèmes pour être « aménagé » dans le but d'alléger la tâche aux OSBL. Il ne s'agit pas de contraintes ou de difficultés qui pourraient trouver des solutions par de simples aménagements de la Loi, il s'agit d'impacts majeurs qui mettraient en péril la vie associative, le fonctionnement – voire la survie – de nos organismes.

De plus, il n'y a aucune urgence à réécrire entièrement une loi pour mettre aux pas des OSBL qui ne sont nullement coupables de manque de transparence ou d'activités occultes. Le projet de loi ne répond ni à la recommandation du commissaire de « rétablir l'équilibre entre les divers groupes d'influence » – il accentuerait ce déséquilibre – ni à l'objectif de rendre transparent ce qui est opaque : avec le PL56, on cherche à rendre transparent ce qui est déjà transparent tout en rendant moins transparent ce qui mériterait de l'être davantage !

Par conséquent, nous préconisons le rejet du PL56.

La Loi actuellement en vigueur pourrait être mise à jour et améliorée ou un nouveau projet de loi pourrait être rédigé. Dans un cas comme dans l'autre, nous croyons que la loi devrait :

- répondre aux objectifs de transparence en matière de lobbyisme là où il y a des enjeux de transparence,
- inclure uniquement les activités de lobbyisme ayant une visée lucrative et défendant des intérêts privés.

Au préalable, nous croyons qu'il serait pertinent de procéder à la réforme du droit associatif afin d'établir des distinctions entre les différents OSBL selon leurs finalités et les intérêts qu'elles défendent ou représentent.

Annexe

Liste des conseils régionaux de l'environnement

01 - Bas-St-Laurent

88, Saint-Germain Ouest, bur.104
Rimouski G5L 4B5
418 721-5711

02 - Saguenay-Lac-Saint-Jean

540, Sacré-Cœur Ouest
suite 7, Plaza II
Alma G8B 1M2
418 662-9347

03 - Capitale-Nationale

870, rue Salaberry, bureau 312
Québec G1R 2T9
418 522-0006 poste 3161

04 - Mauricie

580, rue Barkoff - bur.203
Trois-Rivières G8T 9T7
819 694-1748

05 - Estrie (CREE)

165, rue Moore, bur. 300
Sherbrooke J1H 1B8
819 821-4357

06 - Montréal

50, rue Sainte-Catherine Ouest
bur. 300
Montréal H2X 3V4
514 842-2890

07 - Outaouais (CREDDO)

115, bd Sacré-Cœur - bur.204
Gatineau J8X 1C5
819 772-4925

08 - Abitibi-Témiscamingue (CREAT)

26, Monseigneur Rhéaume Est
bur. 101
Rouyn-Noranda J9X 3J5
819 762-5770

09 - Côte-Nord

818, boulevard Laure, local 104
Sept-Îles G4R 1Y8
418 962-6362

11 - Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (CREGIM)

106A, rue Port-Royal, bur.103
Bonaventure G0C 1E0
418 534-4498

12 - Chaudière-Appalaches (CRECA)

2485, rue Sainte-Hélène
Lévis G6Z 7K7
418 832-2722

13 - Laval

3235, bd St-Martin Est bur. 218
Laval H7E 5G8
450 664-3503

14 - Lanaudière

365, rue Saint-Louis, C.P. 658
Joliette J6E 7N3
450 756-0186

15 - Laurentides

517 rue Saint-Georges
Saint-Jérôme J7Z 5B6
450 565-2987

16 - Montérégie (CREM)

1150, Saint-Laurent Ouest Longueuil J4K 1E3
450 651-2662

17 - Centre-du-Québec (CRECQ)

400, rue Hériot, 2^e étage
Drummondville J2B 1B3
819 475-1048



**Regroupement national des conseils régionaux
de l'environnement du Québec (RNCREQ)**

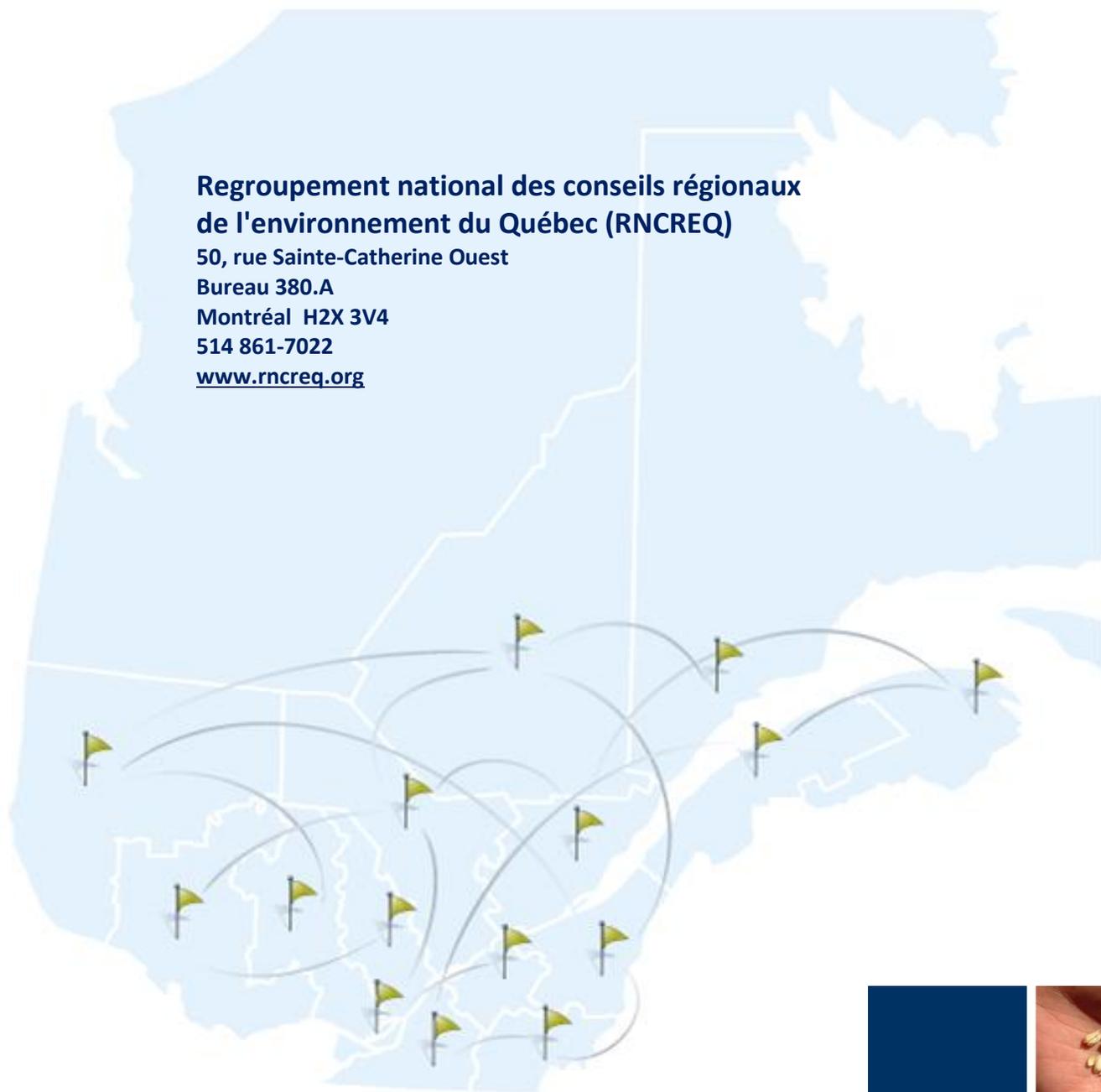
50, rue Sainte-Catherine Ouest

Bureau 380.A

Montréal H2X 3V4

514 861-7022

www.rncreq.org



La **force d'un réseau** au service
de l'**environnement** et du **développement durable**

