



# MÉMOIRE

Déposé au Commissaire au lobbyisme du Québec

En réponse à la consultation des OBNL relativement à leur  
assujettissement aux règles d'encadrement du Lobbyisme  
Projet de loi 56

**Au nom de la démocratie, protégeons la participation  
citoyenne et la capacité d'action des organismes sans but  
lucratif (OSBL) dédiés à la poursuite du bien commun**

**Février 2016**

150, rue Grant, bureau 205, Longueuil (Québec) J4H 3H6 – 450-651-8444

## Table des matières

TABLE DES MATIÈRES .....	2
SOMMAIRE .....	2
PRÉSENTATION DE LA FONDATION .....	3
POURQUOI LA FONDATION BÉATI S'INVITE À LA CONSULTATION LANCÉE PAR LE COMMISSAIRE ?.....	3
DES IMPACTS IMPORTANTS POUR LES ORGANISATIONS SANS BUT LUCRATIF.....	4
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	9

### Sommaire

La Fondation Béati salue la consultation du Commissaire au lobbying du Québec portant sur l'assujettissement des organismes sans but lucratif (OSBL) à la Loi sur le lobbying.

À titre de fondation donataire et de celui de collaboratrice avec les organisations de l'action communautaire et de l'économie sociale, la Fondation Béati apporte ici sa contribution. Elle souhaite par cet exercice inviter le Commissaire à protéger la capacité des organisations de contribuer à l'amélioration des conditions de vie de la population québécoise et à la vitalité de notre démocratie.

Soulignons d'entrée de jeu, que la Fondation Béati a choisi de référer à l'acronyme d'OSBL, alors que les communications du Commissaire de même que les termes contenus dans la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying, réfèrent à l'acronyme d'OBNL, pour organisation à but non lucratif, un terme emprunté à l'anglais et juridiquement non formalisé au Québec.

La banalité apparente de ces acronymes dissimule des distinctions d'objets qui n'appellent pourtant pas les mêmes finalités en permettant notamment aux OBNL de poursuivre des buts économiques. Ainsi, les entreprises d'économie sociale se reconnaissent sous cette dénomination qui leur permet de poursuivre des buts économiques sans pour autant rechercher l'accumulation de profits.

## Présentation de la Fondation

La Fondation Béati est une fondation publique à caractère privée, constituée en corporation sans but lucratif depuis 1990. Elle a vu le jour suite à un don unique de près de 12 millions de dollars. Elle s'est donnée pour mission de contribuer à la construction d'un Québec plus juste et plus solidaire par le soutien financier de projets sociaux ou spirituels axés sur l'innovation et la transformation sociale. La réduction des inégalités et de la pauvreté de même que la prise en compte des questions de sens ancrées dans l'engagement pour la justice figurent au nombre des enjeux dominants sur lesquels la Fondation souhaite agir avec les groupes qu'elle soutient.

Au fil des ans, la Fondation a appuyé plus de 700 projets à travers le Québec, liés principalement à l'action communautaire autonome, à l'économie sociale et dans une moindre mesure, à des organisations faisant la promotion d'une spiritualité engagée socialement. De par le type de projets financés, la Fondation Béati s'avère un lieu d'observation privilégié des organisations qui œuvrent avec les communautés appauvries et exclues, tant dans les grands centres urbains qu'au cœur des petits villages qui façonnent le territoire québécois. Ses membres et collaborateurs proviennent également des divers milieux de pratique que la Fondation cherche à soutenir.

L'engagement de la Fondation Béati ne se traduit pas uniquement en dons. Sa pratique d'accompagnement vise à augmenter le pouvoir d'agir des milieux et organismes demandeurs. De même, la Fondation agit comme levier économique dans les communautés par le biais de ses investissements solidaires. Elle œuvre également au développement d'alliances avec des réseaux et organisations partageant ses valeurs et ses préoccupations.

## Pourquoi la Fondation Béati s'invite à la consultation lancée par le Commissaire ?

Ayant à cœur la santé de la vie démocratique québécoise, la Fondation Béati reconnaît la pertinence des objets de la **Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme** adoptée en 2002. Cette loi est fondée sur le **droit du public de savoir** qui exerce des activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques (TCP) et a pour objet d'assurer la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme exercées auprès des TCP. Au lendemain du scandale des commandites, cette législation permettait au Québec de se donner un moyen de préserver la confiance citoyenne

envers ses institutions politiques et administratives par le biais d'une régulation des relations entre le secteur public et le secteur privé.

Le projet de loi 56 (PL56)<sup>1</sup>, propose maintenant une révision importante de cette dernière. La Fondation Béati perçoit dans le PL56, un risque de détournement des objectifs et de l'esprit fondateur de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. **Si le but de cette révision est d'accroître la transparence des activités de lobbyisme, la Fondation Béati doute que les moyens mis de l'avant, notamment l'assujettissement des organismes sans but lucratif (OSBL) à la loi, permettent d'y parvenir.**

C'est en regard de ces questionnements que la Fondation Béati s'est prêtée à l'exercice du Commissaire appelant les OSBL à réfléchir aux impacts de leur possible encadrement par la Loi sur le lobbyisme. Notre propos s'attardera exclusivement à cette question, soit l'article 7 du PL56 qui propose de reconnaître les OSBL comme des lobbyistes. Notre présentation expose les impacts anticipés de cette loi sur la Fondation Béati, de même que sur les organisations qu'elle soutient financièrement depuis plus de vingt-cinq ans. Définies selon les critères de l'économie sociale et de l'action communautaire, toutes ces organisations poursuivent, selon des degrés divers, des principes démocratiques, visent à soutenir la participation citoyenne et leurs missions et activités s'inscrivent à la poursuite du bien commun de la société québécoise. Des critères qui les distinguent des entreprises privées dont les finalités poursuivies sont lucratives et avaient été reconnues par le législateur au moment du fondement de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Or, en souhaitant accroître la transparence des activités de lobbyisme, le PL56 traite à égalité des organismes sans but lucratif et des entreprises privées.

## Des impacts importants pour les organisations sans but lucratif

### 1. Les relations de la Fondation Béati envers l'État

À titre d'organisme sans but lucratif (OSBL), la Fondation Béati pourrait, selon ce qu'avance le PL56, être assujettie à la Loi. Quels seraient les effets de l'application d'une telle hypothèse? Rappelons tout d'abord qu'à titre d'organisation philanthropique, notre pratique d'influence auprès de titulaires de charges publiques (TCP) est encadrée par les règles qui encadrent les organismes de bienfaisance sous l'égide de l'Agence du revenu du Canada.

---

<sup>1</sup> Loi sur la transparence en matière de lobbyisme

À titre de fondation subventionnaire, le cœur des relations de la Fondation est orienté vers les organisations qu'elle soutient. Elle a donc peu d'occasions d'effectuer des communications auprès des TCP. Toutefois, les quelques fois, - moins de 10 fois en vingt-cinq ans - où la Fondation s'est adressée au gouvernement, elle l'a fait en appui à des organisations de la société civile qui soulevaient des atteintes à la démocratie. À titre d'exemple, en 2008, la Fondation Béati a interpellé le Ministre de la Justice afin d'intervenir dans le cas des poursuites-bâillons. Dans ces cas, ces communications impliquaient la direction de la Fondation.

Compte tenu de ce qui vient d'être nommé, les effets actuellement pressentis du projet de Loi 56 auraient, hypothétiquement, peu d'impact direct sur la Fondation Béati. Cependant, ce constat s'appuie sur l'expérience actuelle. Il ne prédit en rien les volontés de participation au débat public que la Fondation Béati pourrait éventuellement être appelée à jouer.

Rappelons à ce titre qu'au printemps 2015, un collectif de fondations auquel est associée la Fondation Béati, a interpellé le Premier ministre en regard de l'accroissement des inégalités sociales du Québec. Dans ce cas, c'est la présidente de la Fondation Béati qui a signé la lettre adressée au Premier ministre. Bénévole au sein de la Fondation, cette dernière aurait eu, selon ce que propose le PL56, à s'inscrire au registre des lobbyistes, tout comme l'ensemble des neuf signataires de la lettre transmise.

Ce cas de figure laisse entrevoir d'autres occasions possibles où la Fondation pourrait intervenir auprès de TCP. Il se pourrait donc que les obligations encourues par le projet de Loi 56 comportent un potentiel d'impact plus grand que ce que la pratique passée l'a démontré et exigent des membres de son conseil d'administration qu'ils soient reconnus comme lobbyistes.

## **2. Un impact sur les pratiques philanthropiques de la Fondation**

**En poussant plus loin la réflexion sur les impacts de l'assujettissement des OSBL à la loi sur le lobbyisme, les effets se feraient sentir sur les pratiques de la Fondation de manière indirecte.** De fait, dans l'esprit de soutenir des projets qui contribuent à la transformation sociale, l'ensemble de ses pratiques philanthropiques (accueil, sélection de projets et dons financiers) s'inscrit dans la foulée des critères qui définissent l'action communautaire autonome, tel que reconnue dans la Politique de reconnaissance de l'action communautaire. **Les initiatives soutenues et qui ont permis de reconnaître le caractère novateur de plus de 700 projets au cours des dernières années s'appuient sur l'intervention collective. Cette approche du développement social comporte en elle-même le fait d'interpeller les autorités afin de mettre au jour des correctifs**

**devant être apportés pour l'avancement de la société, le dépassement de problèmes sociaux et la reconnaissance des droits sociaux.** Elle suppose également que des représentations politiques soient menées collectivement avec les membres associés à ces organisations, avec les citoyens d'une collectivité dans le cas des projets de développement local. À l'instar de la Politique de reconnaissance de l'action communautaire, la Fondation Béati encourage la participation des personnes directement concernées par un enjeu qui porte atteinte à leur dignité, à leur égalité. Cette modalité d'action est soutenue, espérée et contribue au développement de l'empowerment et de l'exercice de la citoyenneté et figure donc au nombre des critères qui orientent la sélection des projets soutenus financièrement. **En somme, si le Commissaire allait de l'avant en associant les organismes sans but lucratif (OSBL) à des lobbyistes, c'est l'ensemble des pratiques de la Fondation Béati soutenant la citoyenneté active et la vie démocratique qui seraient ébranlées.**

### **3. Restreindre les pratiques démocratiques des OSBL**

**Toutefois, la plus grande préoccupation de la Fondation Béati à l'égard de cette proposition est celle de l'impact anticipé sur les organismes sans but lucratif (OSBL).** L'article 7 et les articles du chapitre dix, relatifs aux sanctions applicables aux lobbyistes, portent préjudice aux OSBL qui répondent des principes précédemment énoncés. De même, l'article 33 augmente le rôle de contrôle du Commissaire eu égard à tout OSBL qui aurait des pratiques de participation au débat démocratique. Ces propositions portent en leur sein le potentiel de sabrer les fondements des organisations en affaiblissant la participation des membres et s'inscrivent directement à l'encontre de la Politique de reconnaissance de l'action communautaire.

**Sous un autre aspect, la Fondation Béati conçoit que ces mesures risquent d'étouffer le potentiel innovateur que recèlent les processus délibératifs propres à l'action communautaire et à la vitalité démocratique. Des membres d'organisations souhaiteront-ils encore aller présenter et réfléchir avec leurs députés, ou d'autres TCP, sur des enjeux qui les touchent si la Loi exige qu'ils s'inscrivent comme lobbyistes ? N'y a-t-il pas là un risque de perdre accès, autant pour les TCP que pour les citoyens, à des occasions mutuelles d'apprentissage et à des voies d'amélioration des affaires publiques ?**

En vertu des principes et des modes de fonctionnement collectif qui régissent ces organisations, le projet de loi 56 risque de porter **atteinte au droit d'association, à la liberté d'expression et ultimement, à l'exercice de la citoyenneté.**

#### 4. La transparence et les organismes sans but lucratif

Si l'intention d'accroître la transparence des activités de lobbyisme est louable, la proposition d'inclure les OSBL au nombre des lobbyistes questionne la Fondation Béati sur la perception et la compréhension du Commissaire à l'égard des règles et pratiques de transparence qui orientent et encadrent un très grand nombre d'OSBL qui composent le mouvement communautaire.

Rappelons en premier lieu que les sources de financement et la situation financière des organisations communautaires dans son ensemble sont d'ordre public. En vertu des programmes de subventions, les organismes sont soumis à plus d'un processus de vérification et de reddition de compte.

Dans l'esprit de la mobilisation collective et de la transformation sociale poursuivie par les organismes de l'action communautaire, les activités politiques sont elles aussi rendues publiques et font l'objet de communiqués. Ainsi, il n'est pas rare que la rencontre entre un Ministre et un groupe soit publiée sur le site de l'organisation. Promouvoir le dépassement de situations d'injustice nécessite par essence un vaste travail de mobilisation sociale et de diffusion d'information. Le travail d'influence que le PL56 cherche à réglementer est dans ce cas, déjà public.

En somme, il semble que le mouvement communautaire et l'État se soient donné des outils permettant d'assurer la transparence des communications. Pourquoi en exiger plus?

En vertu de l'esprit fondateur de la *Loi sur la transparence en matière de lobbyisme* (2002), il s'agissait de rendre visibles les relations d'influences qui exposent les TCP dans l'exercice de leurs fonctions afin d'assurer l'éthique de leurs pratiques. En quoi les OSBL possèdent-ils des moyens d'influence exposant potentiellement les TCP à des dérives éthiques?

Alors que l'objet de la *Loi sur la transparence en matière de lobbyisme* visait à réguler les relations entre le secteur public et le secteur privé lucratif, admettre les OSBL comme lobbyistes, au même titre que des lobbyistes d'entreprises, revient selon nous à noyer l'ensemble des intervenants susceptibles d'influencer les TCP pour des motifs lucratifs et conséquemment affaiblit le droit du public de savoir si des intérêts privés tirent profit de décisions publiques. En somme, l'assujettissement des OSBL comme lobbyistes d'organisation dessert l'objectif que le PL56 prétend vouloir atteindre.

## 5. Dans sa recherche de solutions, le Commissaire introduit l'idée d'un déséquilibre

Dans le cadre de cette consultation, le Commissaire introduit à la question 5 de son formulaire l'idée d'un déséquilibre entre le droit du public de savoir et des exigences à réviser à l'endroit des OBNL<sup>2</sup>. Si déséquilibre il y a, la réponse se trouve-t-elle dans l'assujettissement de tous les OSBL? **En vertu des visées de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, la question est-elle plutôt de préciser en quoi le statut de lobbyiste d'organisation permettrait-il de répondre au droit du public de savoir si des intérêts privés tirent profit de décisions étatiques?**

Puisqu'en vertu du Code civil du Québec, les organismes sans but lucratif ne visent pas de gains économiques et que la recherche de profit ne figure pas au nombre de leurs objets, la Fondation Béati se demande si le Commissaire pouvait considérer des distinctions par le biais des objets poursuivis par les organisations plutôt que celui de leur statut.

Comme nous le soulignons plutôt, la Fondation Béati a choisi de référer à l'acronyme d'OSBL, alors que les communications du Commissaire de même que les termes contenus dans la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, réfèrent à l'acronyme d'OBNL, pour organisation à but non lucratif, un terme emprunté à l'anglais et juridiquement non formalisé au Québec. La banalité apparente de ces acronymes dissimule des distinctions d'objets qui n'appellent pourtant pas les mêmes finalités en permettant notamment aux OBNL de poursuivre des buts économiques. Ainsi, les entreprises d'économie sociale se reconnaissent sous cette dénomination qui leur permet de poursuivre des buts économiques sans pour autant rechercher l'accumulation de profits.

En dehors de ces considérations juridiques, **la Fondation Béati a fait le choix de situer son propos en parlant des organismes sans but lucratif OSBL, en raison des finalités sociales poursuivies par les groupes qu'elle soutient, et ce, y compris les entreprises d'économie sociale.**

Il s'avère certes qu'un certain nombre d'OSBL travaillent pour l'obtention d'intérêts pécuniaires pour leurs membres qui eux, ne sont pas des OSBL, mais des entreprises lucratives. Dans ces cas, il nous semble que l'admission de telles organisations à titre d'OSBL introduit un détournement du concept de sans but lucratif. Est-ce de ce côté qu'il faille pointer s'il s'agit de réguler les relations entre le secteur public et le secteur privé, sans pour autant porter atteinte à la participation citoyenne? Ces cas de figure,

---

<sup>2</sup> La question 5 : *Comment atteindre un équilibre entre le droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions publiques dans une optique de participation citoyenne et les exigences qui pourraient être imposées aux OBNL au regard de la transparence dans les communications d'influence?* Questions adressées aux OBNL non assujettis à la Loi en vue de la consultation, Commissaire au lobbyisme du Québec, 2016-01-29

dont la Fondation Béati possède une connaissance limitée, réitère l'importance de prendre en compte les finalités poursuivies à titre d'OSBL. Aux fins des travaux du Commissaire, il semble que l'accent doit exclusivement porter sur les activités de lobbying poursuivies par des organisations ayant des buts, activités et finalités lucratives.

## Conclusion et recommandations

La Fondation Béati croit à l'importance de la contribution citoyenne au développement du Québec. La possibilité pour des citoyens et des citoyennes de se regrouper et de prendre part au débat public nous apparaît une des composantes essentielles d'une saine démocratie. Elle en est par ailleurs un des fondements. Nous croyons qu'un monde juste, égalitaire, libre et solidaire se bâtit dans des communautés inclusives où la mise en commun des contributions de tous et toutes est à l'œuvre.

Le PL56 en traitant sur un même pied d'égalité les OSBL et les entreprises privées, sans égard aux finalités poursuivies, a pour effet de noyer sous un flot d'information la population québécoise à qui l'on reconnaît le droit de savoir si des intérêts privés tirent profit de décisions étatiques.

Les organismes sans but lucratif, sont des organisations collectives qui, telle que la loi l'indique, ne visent pas de profits, ni pour eux, ni pour leurs membres. Les assujettir à la Loi sur le lobbying limite l'exercice du droit d'association et étouffe les processus démocratiques du Québec en freinant la liberté d'expression et l'exercice de citoyenneté. Alors que la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* souhaitait améliorer la vie démocratique québécoise, le PL56 constitue un recul.

**Par conséquent, la Fondation Béati recommande que :**

- 1. le Commissaire cherche à protéger la capacité des OSBL de contribuer au développement du bien commun et à l'exercice de la citoyenneté;**
- 2. la Loi évite d'associer l'ensemble des activités d'influence sans égard aux finalités poursuivies;**
- 3. la Loi s'applique uniquement aux activités de lobbying ayant une visée lucrative.**