



**COALITION QUÉBÉCOISE
POUR LE CONTRÔLE DU TABAC**

4529, rue Clark, Montréal, Québec H2T 2T3 • Tél. : (514) 598-5533 • Téléc. : (514) 598-5283 • coalition@cqct.qc.ca

L'assujettissement des OSBL au projet de loi n° 56:

Impacts et répercussions sur la Coalition québécoise pour le contrôle du tabac

Mémoire soumis au:

Commissaire au lobbyisme
dans le cadre son analyse mandatée
par l'ancien ministre responsable
de l'Accès à l'information et de
la Réforme des institutions démocratiques

3 mars 2016

Contenu

Préambule - La Coalition québécoise pour le contrôle du tabac et ses actions	1
1. Introduction.....	4
2. Pertinence des coalitions d'intérêt public.....	4
3. Le lobbyisme replacé dans son contexte : un levier parmi bien d'autres	4
4. Règles de transparence déjà biaisées.....	6
<i>Agenda des ministres</i>	6
<i>Demandes d'accès à l'information</i>	7
<i>Exemption de l'inscription au registre</i>	7
<i>Mauvaises cibles</i>	8
5. Iniquité face à l'exemption pour les « produits et services » (4e para. de l'art. 15).....	8
6. L'inutilité d'assujettir les informations déjà publiques	9
7. Impacts sur la CQCT - Inscription de mandats (art. 16).....	10
8. Impacts sur la CQCT - Déclaration du lobbyiste (art. 17)	10
<i>Endosseurs</i>	11
<i>Campagnes ponctuelles</i>	11
<i>Envoi d'un communiqué soulignant d'autres appuis</i>	12
9. Impacts sur la CQCT – Inscription obligatoire pour chaque communication (art. 23)	13
<i>Exemption de l'ensemble des TCP du réseau de la santé et de l'enseignement</i>	14
10. Impacts sur la CQCT - Barrière à la participation démocratique	16
<i>Lettres aux élus</i>	16
<i>Obligations encore plus lourdes avec le PL 56</i>	17
<i>OSBL déjà assujettis</i>	17
11. Impacts sur la CQCT et autres coalitions - Capacité de mobilisation	18
12. Atteinte à la liberté d'expression et d'association	19
13. Maintien de la distinction selon la composition et la finalité	20
14. Conclusion	22

Préambule - La Coalition québécoise pour le contrôle du tabac et ses actions

Vu l'adoption de plusieurs mesures législatives pour réduire le tabagisme, il serait tentant de penser que les intervenants de la lutte contre le tabac, et plus spécifiquement la Coalition québécoise pour le contrôle du tabac (CQCT), constituent un *lobby* extrêmement influent. La réalité est beaucoup plus nuancée.

La révision récente de la Loi sur le tabac (via le projet de loi 44) a pris en compte un grand nombre de préoccupations qui avaient déjà été soulevées à maintes reprises non seulement par une multitude d'organisations de santé, mais aussi par diverses instances gouvernementales telles que l'Institut de la statistique du Québec¹ et l'Institut national de santé publique du Québec².

La loi adoptée à l'Assemblée nationale en novembre dernier a répondu à ces préoccupations, notamment en interdisant l'aromatisation des produits du tabac (qui avait pour effet de freiner les progrès dans la réduction du tabagisme chez les jeunes depuis 2006) et de fumer dans les voitures en présence de jeunes, une disposition qui existe en Nouvelle-Écosse et en Ontario depuis 2008.

Il importe de retenir que l'adoption des plus récentes mesures s'est réalisée avec cinq années de retard, la révision de la loi étant au départ prévue pour l'automne 2010. En effet, l'adoption du projet de loi 44 survient suite à :

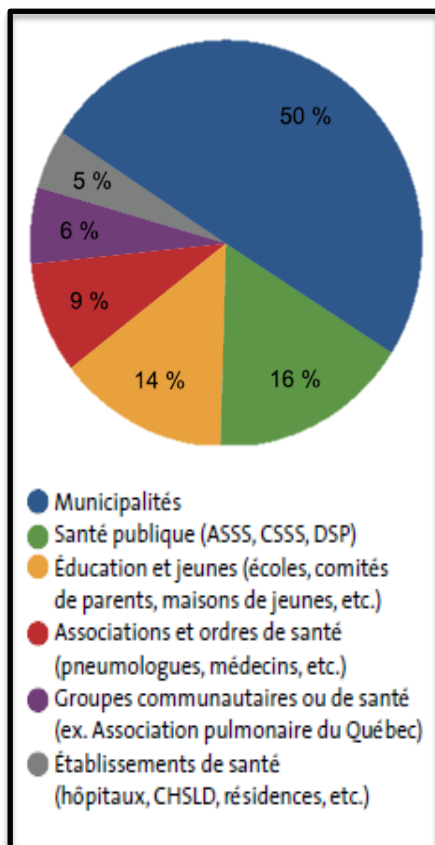
- la diffusion de plus d'une centaine de communiqués de presse,
- des dizaines de conférences de presse,
- de nombreuses campagnes de lettres au ministre de la Santé ou aux députés
- l'appui en faveur de la révision exprimée par plus des centaines d'organisations de santé, d'éducation, municipales ou communautaires du Québec,
- la publicité d'appuis politiques et sociétaux prestigieux, dont une lettre conjointe publiée par le premier ministre actuel, Dr Philippe Couillard, et l'ancien ministre de la Santé, Dr Jean Rochon,
- et plusieurs rondes de rencontres auprès des élus concernés par ce dossier (ex. ayant des mandats en lien avec la santé, les jeunes, la famille et les finances).

Force est de constater que pendant des années, les groupes de santé n'ont manifestement pas eu l'écoute des autorités politiques, bien qu'ils étaient relativement bien organisés et qu'ils aient déployé les actions typiques d'influence — celles que le projet de loi 56 considère être du « lobbyisme ».

¹ Institut de la statistique du Québec, *Enquête québécoise sur le tabac, l'alcool, la drogue et le jeu chez les élèves du secondaire*, 2008. http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/sante/pdf2009/Tabac_alcool2008.pdf

² Institut national de santé publique du Québec, *Prévalence de l'usage de cigarettes et de cigares ou cigarillos chez les élèves québécois : 2006-2007, 2010*. https://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/1149_UsageCigarettesCigaresJeunes.pdf

Il est vrai que la norme sociale antitabac au Québec a évolué au fil des décennies et que les groupes de santé comme la CQCT ont contribué à cette évolution. Cependant, le pouvoir d'influence de la Coalition et de ses partenaires en santé est, somme toute, plutôt limité, surtout lorsque l'on constate qu'il y a un consensus scientifique mondial depuis plus de 60 ans quant aux atteintes à la santé et aux collectivités qu'entraînent les produits du tabac, et qu'encore aujourd'hui, 235 jeunes Québécois commencent à fumer chaque semaine, un Québécois sur cinq fume, le tabac est accessible à toute heure dans quelque 6500 points de vente et l'industrie continue d'être extrêmement profitable.



La Coalition québécoise pour le contrôle du tabac (CQCT) est un projet de l'Association pour la santé publique du Québec (ASPQ), un organisme incorporé au Québec.³

La CQCT a été mise sur pied en 1996 conformément à la mission de promouvoir la santé durable de l'ASPQ. La CQCT n'est donc pas une personne morale et n'est imputable qu'à la haute direction de l'ASPQ et à la gouvernance de son conseil d'administration.

Cela dit, les « membres » de l'ASPQ, soit ceux qui participent notamment à ses assemblées générales, sont distincts des « endosseurs » de la CQCT, bien qu'il puisse exister un certain chevauchement.

La CQCT regroupe 470 organismes⁴ ayant endossé sa plateforme, qui consiste en une liste de cibles législatives de lutte contre le tabac. Ces endosseurs incluent 52 associations professionnelles et médicales, 108 établissements ou organismes de santé, 25 associations et regroupements de santé, 53 établissements d'enseignement ou facultés

universitaires, 230 villes et municipalités ainsi que 17 regroupements communautaires, dont 12 axés sur les jeunes.

Plus spécifiquement, le travail de la CQCT est effectué par quatre employés à temps plein qui exécutent un projet de l'ASPQ visant la réduction du tabagisme. Ce projet est financé à 100 % par le MSSS. L'appui financier du gouvernement pour le projet tabac de l'ASPQ, tout comme le financement public d'autres groupes antitabac de la société civile, contribue au respect des directives prévues par la Convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT), un traité international de l'Organisation mondiale de la Santé. La CCLAT a été ratifiée par le

³ Incorporé en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies* (RLRQ, chapitre C-38, r.2).

⁴ Ce nombre a changé suite à la réorganisation du réseau public de santé en vertu du projet de loi 10, mais en raison de nos efforts en lien avec l'adoption récente du projet de loi 44 sur le tabac, nous n'avons pas encore procédé à la mise à jour de notre liste d'endosseurs. Source du graphique : **Association pour la santé publique du Québec**, *Rapport annuel 2012-2013*. http://www.aspq.org/uploads/pdf/527bba31899ebweb-rapport_annuel_aspq_2013.pdf

Canada en 2005 et approuvée par le Québec par le biais d'une motion adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale⁵.

Un des principes directeurs du traité porte sur la reconnaissance du rôle « essentiel » important de la société civile pour combattre efficacement l'épidémie industrielle qu'est le tabagisme.

« Article 4

Principes directeurs

Pour atteindre l'objectif de la présente Convention et de ses protocoles et en appliquer les dispositions, les Parties suivent notamment les principes directeurs énoncés ci-après: ...

7. La participation de la société civile est essentielle pour atteindre l'objectif de la Convention et de ses protocoles. »⁶ (Nos soulignés)

Les autorités québécoises de santé publique en étaient arrivées au même constat au milieu des années 1990, alors que le gouvernement du Québec et le fédéral ont consenti à baisser leur taxe sur le tabac face aux énormes pressions des cigarettiers et d'un mouvement organisé par des associations de dépanneurs. Or, on sait maintenant que :

- 1) les grands cigarettiers alimentaient eux-mêmes le marché de la contrebande (ils ont plaidé coupable à des chefs d'accusation en ce sens en 2008 et 2010), et
- 2) le mouvement des dépanneurs contre les taxes était financé et dirigé par les cigarettiers⁷.

C'est suite à cet épisode dans l'histoire de la lutte contre le tabac que l'existence de la CQCT prend tout son sens : il est socialement nécessaire de regrouper de manière efficace ceux qui se préoccupent des enjeux de santé, notamment pour faire contrepoids sur la place publique et dans l'arène politique aux stratagèmes de l'industrie du tabac qui coûtent la vie à 10 000 citoyens québécois chaque année.

C'est à cette fin que la CQCT rallie et coordonne les appuis au sein de la société civile, les canalisant en vue de favoriser l'adoption des mesures recommandées par les spécialistes pour réduire le tabagisme — une autre obligation de la CCLAT (article 4) :

« À cette fin, chaque Partie en fonction de ses capacités:

- a) met en place ou renforce, et dote de moyens financiers, un dispositif national de coordination ou des points focaux nationaux pour la lutte antitabac; et
- b) adopte et applique des mesures législatives, exécutives, administratives et/ou autres mesures efficaces et coopère, le cas échéant, avec d'autres Parties afin d'élaborer des politiques appropriées pour prévenir et réduire la consommation de tabac, l'addiction nicotinique et l'exposition à la fumée du tabac. »⁸

⁵ Motion proposant que l'Assemblée nationale approuve la **Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la Santé pour la lutte antitabac**, journal des débats, 15 décembre 2004.

http://cqct.qc.ca/Documents_docs/DOCU_2005/LOI_05_12_15_AssNat_Motion_Appui_CCLA_EXTRAIT.pdf

⁶ Organisation mondiale de la Santé, *Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac*, 2003.

<http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42812/1/9242591017.pdf>

⁷ *La Presse Plus*, « L'association des dépanneurs financée par les cigarettiers? », 5 novembre 2015.

http://plus.lapresse.ca/screens/8c561767-60cc-457d-93cb-072b7d9e0d51%7C_0.html

⁸ Organisation mondiale de la Santé, *Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac*, 2003.

<http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42812/1/9242591017.pdf>

⁸ Organisation mondiale de la Santé, *Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac*, 2003.

<http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42812/1/9242591017.pdf>

1. Introduction

D'emblée, permettez-nous de saluer l'initiative lancée par monsieur Jean-Marc Fournier, le prédécesseur de la ministre responsable de l'Accès à l'information et de la Réforme des institutions démocratiques, qui cherche à examiner l'impact et la pertinence de l'assujettissement des OSBL à la Loi sur la transparence en matière de lobbyisme, tel que proposé via le projet de loi n° 56 (ci-après PL 56).

Le présent mémoire a pour but de faire valoir notre position et de documenter, dans la mesure du possible, les impacts et défis que provoquerait la mise en œuvre du PL 56 tel que présentement rédigé sur notre travail de même que sur celui d'autres organismes comme le nôtre, c'est-à-dire des regroupements qui œuvrent en tant que coalition sans pour autant y emprunter nécessairement l'appellation formelle.

La CQCT n'est pas favorable à l'assujettissement généralisé des OSBL à la Loi sur la transparence en matière de lobbyisme, et entretient de vives objections à l'égard de plusieurs dispositions spécifiques contenues dans le PL 56.

2. Pertinence des coalitions d'intérêt public

Les organismes qui opèrent sous la bannière de coalitions sont généralement des groupes établis dans le but spécifique d'exécuter des actions concertées pour faire valoir une cause appuyée par un ensemble de groupes dont les missions diffèrent. Ainsi, elles ont le potentiel de regrouper un large éventail d'organismes provenant de différents secteurs d'activités en vue d'agir sur un enjeu commun qui ne relève pas nécessairement de leur mission première.

De nombreux progrès au bien commun se sont matérialisés grâce à de larges mouvements de société soutenus par un ensemble d'organismes, et souvent leurs actions ont été encouragées et coordonnées par une entité les rassemblant à cette fin.

En ralliant une masse critique d'organismes et en dirigeant leurs actions vers des cibles pertinentes, une coalition permet d'optimiser l'impact de leurs prises de position et de leurs actions autour d'une revendication commune. Bref, ce type de regroupement permet aux élus non seulement d'apprécier qui sont les groupes qui réclament une mesure, mais aussi combien d'autres organismes appuient cette même mesure.

3. Le lobbyisme replacé dans son contexte : un levier parmi bien d'autres

L'intention du Commissaire et du gouvernement de rehausser la transparence des acteurs d'influence, qui se traduit par le projet de loi 56, est louable. Cependant, cette intention semble faire abstraction du fait que l'opinion publique et l'acceptabilité sociale sont également des facteurs qui influencent énormément les décisions politiques et gouvernementales.

Il importe donc de considérer le PL 56 dans son contexte plus large, soit en tenant compte de la gamme de moyens d'influence qui sont ou qui ne sont pas à la portée des diverses parties prenantes.

À cet égard, le PL 56, tel que rédigé, occasionnera un impact négatif sur la capacité d'influence des petits joueurs, sans commune mesure avec celui que vivront les plus gros joueurs qui ont à leur disposition une gamme de leviers d'influence qui sont rarement accessibles aux OSBL : publicités pleine page, babillards extérieurs, publiereportages dans les quotidiens et journaux de quartier, annonces dans les médias électroniques, etc., en plus de « commandites » ou de « dons » qui peuvent faire taire des intervenants potentiels.

Rappelons que ce type de dépenses est même déductible d'impôt pour les compagnies, alors que de telles dépenses grugent les fonds dédiés aux missions lorsqu'elles sont encourues par des OSBL.

Pendant ce temps, le « lobby » direct des élus représente souvent le principal levier d'influence des coalitions d'intérêt public. En émettant des règles qui risquent de décourager la participation citoyenne, notamment lorsqu'elle s'organise et se regroupe en mouvement, on prive les OSBL de leur principal moyen d'influence.

Pendant ce temps, le public n'est pas plus informé sur qui tire véritablement les ficelles des campagnes de relations publiques dans les médias, qui influencent nécessairement les titulaires d'une charge publique (ci-après TCP).

Par exemple, comme cela a été exposé à maintes reprises dans cadre de grands litiges et d'enquêtes journalistiques, l'industrie du tabac a régulièrement mis sur pied des « groupes façade » dans le but spécifique de réaliser des campagnes afin de défendre ses intérêts sur la scène publique et auprès des décideurs. De tels groupes façade, qui existent également pour défendre les intérêts d'autres secteurs industriels, sont souvent des OBNL dont au moins un membre ou bailleur de fonds est à but lucratif et bénéficie directement de ces campagnes politiques.

Il importe donc de souligner que la surveillance des actions de « lobbyisme » assurée par le PL 56 ne lève ainsi que partiellement le voile sur l'influence politique. C'est là une faiblesse fondamentale de cet exercice de transparence que se veut le PL 56, et la Loi devrait être rédigée de manière à pallier cette lacune. Le traitement « égal » d'actions très spécifiques et déployées par des entités dont les ressources diffèrent grandement, si elle n'aborde pas l'enjeu des moyens surtout à la disposition des plus gros joueurs, n'équivaut absolument pas à un traitement « équitable ». Au contraire, un tel traitement « égal » ne ferait qu'aggraver l'iniquité de base qui existe entre la plupart des OSBL et les corporations.

4. Règles de transparence déjà biaisées

Agenda des ministres

Le document présentant les orientations gouvernementales en matière d'accroissement de la transparence indique que *« suivant un mandat du premier ministre, le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès a œuvré à ce qu'à compter de 2015, les citoyens et citoyennes puissent consulter en ligne, sur une plateforme unique, les agendas des différents ministres. Les rencontres sollicitées par des acteurs non gouvernementaux auxquelles participent les membres du Conseil exécutif y sont également diffusées de façon proactive, ce qui s'inscrit dans le cadre d'un gouvernement plus ouvert et plus transparent. »*⁹

Malgré ces propos, une recherche sur la plateforme Web¹⁰ du gouvernement ayant pour but d'informer le public des agendas des ministres en révèle très peu, et souvent ce qui est déjà connu du public. Par exemple, seulement deux « rencontres » privées avec des représentants de groupes non gouvernementaux – deux compagnies dans le cas qui nous concerne – auraient eu lieu avec le ministre Carlos J. Leitão entre les 1^{er} septembre et 30 novembre derniers. Il nous paraît raisonnable de croire que d'autres rencontres ont eu lieu mais que pour toutes sortes de raisons, celles-ci peuvent légalement demeurer confidentielles.

Un autre exemple est un peu moins clair : le ministre Jacques Daoust était le conférencier d'honneur lors d'un déjeuner organisé par la Fédération des chambres de commerce du Québec, le 16 novembre dernier¹¹. L'événement était réservé aux membres de la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) et avait lieu au Club Mont-Royal¹², un lieu auquel le public n'a pas accès. La CQCT a appris de bonne source qu'un représentant d'Imperial Tobacco Canada y aurait pris la parole pour se plaindre d'une disposition contenue dans le projet de loi 44¹³ et a interpellé le ministre Daoust à cet égard. Ce dernier aurait alors suggéré à l'entreprise de passer par la FCCQ pour réclamer que le projet de loi 44 fasse l'objet d'un examen par le *Comité ministériel de l'économie, de la création d'emplois et du développement durable*, un comité que lui-même préside (cela n'a vraisemblablement pas eu lieu puisque le projet de loi 44 fut adopté la semaine suivante). Or, ce déjeuner ne figure pas à l'agenda public du ministre Daoust, et il n'existe aucune trace publique de son échange avec Imperial Tobacco Canada.

⁹ Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques, *Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels*, 2015, page 12. <http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/transparence/documents/doc-orientations-gouv.pdf>

¹⁰ Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques, *Pour un gouvernement transparent*, consulté le 29 février 2016. <https://www.transparence.gouv.qc.ca/>

¹¹ Fédération des chambres de commerce du Québec, *FCCQ eXpress*, édition du 28 octobre 2015, consulté le 23 février 2016. <http://www.fccq.ca/FCCQeXpress/2015-10-28/>

¹² Club Mont-Royal, *Procédures d'adhésion au Club Mont-Royal*, consulté le 25 février 2016. <http://mountroyalclub.com/fr/membership/>

¹³ L'amendement qui avait déjà été adopté interdit les programmes de performance destinés aux détaillants, soit des programmes jadis confidentiels qui fixent les prix au détail et imposent des cibles de volume de vente aux détaillants en échange de rabais substantiels.

Demandes d'accès à l'information

Une autre lacune de transparence du système actuel touche les demandes d'accès à l'information. Alors que les communications écrites envoyées aux TCP par des organismes défendant des causes sociales sont généralement divulguables via la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics, celles envoyées par le secteur privé peuvent facilement faire l'objet d'une échappatoire : les corporations n'ont qu'à invoquer l'article 23 qui protège le secret industriel, c'est-à-dire la divulgation d'information qui compromettrait des intérêts financiers ou commerciaux.

Les OSBL qui défendent des causes d'intérêt public, eux, n'ont pas à leur portée de tels arguments pour bloquer une demande d'accès.

Exemption de l'inscription au registre

En deuxième lieu, le Commissaire détient actuellement un pouvoir discrétionnaire pour voiler les mandats de compagnies lorsque la publication de ceux-ci risquerait d'affecter négativement leurs intérêts financiers¹⁴ (ce pouvoir existe aussi dans le PL 56 à l'art. 32). Il serait possible pour le Commissaire, par exemple, d'utiliser ce pouvoir pour accorder une exemption à une compagnie souhaitant exploiter une centrale nucléaire qui craint que l'inscription de son mandat ou de ses rencontres au Registre risquerait de mettre en péril ses investissements dans ladite centrale.

Or, il n'est jamais possible de protéger de la même manière les intérêts financiers collectifs de l'ensemble des citoyens québécois. Par exemple, un OBNL pourrait effectuer des actions d'influence afin de prévenir la construction d'une centrale nucléaire en raison, entre autres, des coûts pour les contribuables associés à l'exploitation d'une telle centrale (ex. les coûts liés à l'entreposage des matières résiduelles ou d'assainissement environnemental suite à un accident ou au démantèlement futur de la centrale). Ces actions feraient nécessairement l'objet d'un mandat à inscrire au Registre, sans possibilité de voir le Commissaire utiliser son pouvoir discrétionnaire pour protéger les « intérêts financiers des contribuables ».

Bien que cela ne représente que peu de cas en termes absolus, il est intéressant de constater que le Commissaire s'est vu obligé d'accorder ou de prolonger au moins le tiers des demandes reçues (et étudiées) entre 2009 et 2014 à cet effet¹⁵.

¹⁴ « 49. Le commissaire au lobbying peut, sur demande d'une personne qui doit faire une inscription sur le registre des lobbyistes, ordonner que tout ou partie des renseignements que contient la déclaration qu'elle doit présenter à cette fin demeurent confidentiels dès lors que ces renseignements concernent un projet d'investissement du client ou de l'entreprise visé dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de ce client ou de cette entreprise. » (nos soulignés) **Publications du Québec**, *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, consulté le 29 février 2016. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/T_11_011/T11_011.html

¹⁵ 5 sur 7 en 2009/10; 4 sur 4 en 2010/11; 3 sur 9 en 2011/12; 3 sur 8 en 2012/13 et 4 sur 13 en 2013/2014. **Commissaire au lobbying**, Rapport d'activité 2013-2014, page 64. http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/854_rapport_lobby_2014.pdf

Mauvaises cibles

Si le public voit « mal » le monde du lobbyisme, c'est à cause des nombreuses entreprises et TCP qui ont fait l'objet d'enquêtes et de condamnations. À cet égard, il est pour le moins surprenant que le PL 56 vise à assujettir l'ensemble des OSBL aux nouvelles réformes alors qu'il semble toujours exclure les TCP qui sont responsables de l'approvisionnement et de la gestion des bâtiments dans les milieux de la santé et de l'enseignement ainsi qu'un grand nombre de ceux appelés à être impliqués dans le grand chantier du Plan Nord.

Ainsi, avant de requérir plus de transparence des OSBL, le Commissaire et le législateur devraient d'abord prioriser l'amélioration de la transparence sous les différentes composantes du régime actuel en lien avec le lobby d'entreprises, soit auprès des milieux d'où provient la quasi-totalité des cas avérés de corruption, de trafic d'influence et de népotisme depuis des décennies.

5. Iniquité face à l'exemption pour les « produits et services » (4e para. de l'art. 15)

L'article 12 assimile les communications écrites à du lobby. Or, le 4^e paragraphe de l'article 15 fournit une exemption plutôt spécifique aux entreprises, en leur permettant d'envoyer des correspondances pour faire connaître leurs produits et services et, ce, en tout temps pour celles qui ne reçoivent pas de fonds publics. (Ces types de communications y sont en effet considérés comme étant du « lobby » seulement lorsqu'elles sont réalisées dans le cadre d'un processus d'attribution de contrat.)

Les OSBL qui défendent une cause cherchent à faire connaître un plaidoyer, alors que les compagnies cherchent à promouvoir leurs produits ou services dont la vente génère leurs profits. La différence entre la nature de ces deux types de « plaidoyer » est parfaitement évidente. Or, voilà que le PL 56 confère une exemption uniquement pour le plaidoyer en faveur de produits et services, soit une forme de communication unique aux compagnies !

Ainsi, une commerçante d'armes à feu est libre d'envoyer de la publicité vantant la valeur et la pertinence de ses armes de chasse aux élus, pendant que l'envoi par un OSBL d'un dépliant énumérant les études sur les risques associés aux armes à feu serait toujours considéré comme du « lobby » et serait soumis à la Loi.

En effet, pour la plupart des OSBL qui défendent des causes d'intérêt public, c'est justement la vulgarisation de la science sur une problématique quelconque qui constitue leurs « produits et services » — des informations qu'ils cherchent à rendre les plus accessibles possible pour le public, les médias et les élus. Cette même information est d'ailleurs pratiquement toujours disponible sur les sites Web de ces OSBL.

6. L'inutilité d'assujettir les informations déjà publiques

Sachant que l'appareil gouvernemental est appelé à fonder ses décisions sur des bases solides (études scientifiques, précédents, données probantes, avis des experts, acceptabilité sociale, etc.), il est dans l'intérêt des décideurs de recevoir la gamme d'informations colligées par les coalitions d'intérêt public sur un enjeu particulier: communiqués de presse, mémoires des autorités concernées, reportages d'enquêtes, documents synthétisant les statistiques ou études scientifiques pertinentes, etc. En ce qui a trait à la CQCT, la quasi-totalité des documents envoyés aux élus est publique : diffusés aux médias et affichée sur son site Web¹⁶.

Certes, cette information peut influencer sur les décisions politiques, mais elle peut cependant aussi être considérée comme un service public, dans le sens où elle fournit aux élus un portrait plus complet des enjeux et développements liés à une cause pour laquelle ils risquent d'être interpellés.

Bref, la transparence est inhérente aux revendications et plaidoyers de la CQCT. En fait, nous sommes plus gagnants lorsque nos revendications et campagnes sont largement connues puisqu'elles reposent sur de forts consensus de longue date tant aux niveaux sociaux et scientifiques que politiques.

Que cette documentation soit sollicitée ou non, qu'elle soit lue ou non, qu'elle influence ou non, la mission de la Coalition (comme celle de bien d'autres organismes similaires) est de contribuer à la sensibilisation des décideurs mais aussi de l'ensemble de la société quant aux problématiques que subissent les collectivités. C'est la raison pour laquelle ce genre d'information est souvent systématiquement envoyé de façon proactive aux divers TCP concernés.

L'ensemble de cette documentation serait déjà disponible au public suite à une demande logée en vertu de l'actuelle Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. De plus, dans le cas des OSBL financés à part entière ou partiellement par des programmes gouvernementaux, l'information détaillée concernant non seulement leurs activités d'influence mais *toutes* leurs activités fait déjà partie d'importants processus de reddition de compte, réalisés au minimum sur une base annuelle.

En ce début de 21^e siècle, lorsque l'envoi électronique à des milliers de destinataires nécessite à peine quelques secondes et lorsque les récipiendaires de ces messages ont l'habitude d'ignorer une grande quantité de courriels, il est complètement absurde de considérer sur un même pied d'égalité l'impact d'une communication électronique écrite non sollicitée transmettant de l'information déjà publique et celui d'une rencontre en personne d'une heure avec un TCP.

Les tâches administratives liées au respect de la Loi détourneraient une proportion scandaleuse des fonds publics qui sont accordés à de nombreux OSBL pour réaliser des

¹⁶ Pour le consulter : <http://cqct.qc.ca/> .

missions spécifiques pour le bien commun. L'inscription ou la mise à jour des mandats au Registre, la comptabilité et l'inscription individuelles de chacun des innombrables envois d'information aux TCP sous chacun des mandats et la réalisation des bilans trimestriels découlant du PL 56 s'ajouteraient à la reddition de compte encore plus détaillée qui est déjà réalisée pour les bailleurs de fonds que sont les ministères et leurs agences.

7. Impacts sur la CQCT - Inscription de mandats (art. 16)

Si les dispositions actuelles du PL 56 avaient été en place ces dernières années, la CQCT aurait eu l'obligation d'inscrire au Registre les nombreux mandats sur lesquels elle est intervenue et de mettre à jour ces déclarations. Pour la CQCT, ses interventions auprès de TCP s'inscriraient dans le cadre des six mandats suivants :

- 1) Adoption de nouvelles mesures législatives pour renforcer la Loi sur le tabac¹⁷ dans le but de réduire le tabagisme et de minimiser l'exposition à la fumée de tabac;
- 2) Mise en œuvre d'une politique de taxation et d'autres mesures fiscales pour réduire le tabagisme et mieux financer les interventions, programmes ou services de prévention, de cessation, de surveillance et d'inspection en lien avec la lutte contre le tabagisme;
- 3) Mise en œuvre, surveillance et financement de stratégies et d'interventions pour lutter efficacement contre la contrebande;
- 4) Sensibilisation et surveillance quant aux stratégies de l'industrie du tabac et de ses alliés pour freiner les progrès de la lutte antitabac (en lien avec le respect de l'article 5.3 de la Convention cadre de l'OMS);
- 5) Vigie et surveillance des statistiques sur l'usage des produits du tabac au Québec et des enjeux émergents susceptibles d'influencer l'usage de ces produits et
- 6) Demandes en lien avec les issues non financières de la poursuite intentée contre l'industrie par Québec pour le recouvrement des frais de santé attribuables au tabac.

8. Impacts sur la CQCT - Déclaration du lobbyiste (art. 17)

Les deux codirectrices de la CQCT auraient eu à s'identifier comme « lobbyiste d'organisation. S'il est facile de répondre au premier paragraphe de l'article 17¹⁸, il en est autrement pour la suite.

En effet, la conception de l'article 17, plus spécifiquement des 2^e et 3^e paragraphes, démontre assez éloquemment à quel point le législateur n'est pas familier avec les nombreuses et diverses façons dont sont constitués les mouvements collectifs comme les coalitions d'intérêt public.

¹⁷ Récemment renommée « Loi concernant la lutte contre le tabagisme ».

¹⁸ « 17. La déclaration du lobbyiste doit contenir, pour chaque mandat, les renseignements suivants :

1° une indication que la personne agit à titre de lobbyiste d'entreprise, de lobbyiste d'organisme ou de lobbyiste-conseil; »

« 2° son nom, ainsi que les noms et coordonnées de chaque personne physique ou de chaque entité pour qui il exerce ses activités de lobbying

3° le nom de chaque entité formant le regroupement non constitué en personne morale pour qui le lobbyiste exerce ses activités de lobbying... »

De quelles entités s'agit-il ? L'ASPQ ? Les membres de l'ASPQ ? Les 470 groupes ayant endossé la plateforme de la Coalition ? Les endosseurs ou signataires d'une mémoire sur un sujet spécifique ? La douzaine de groupes partenaires de santé avec lesquelles la coalition se concerta davantage de temps à autre ?

Endosseurs

Les endosseurs de la CQCT ont tous adopté une résolution pour appuyer ses objectifs législatifs (sa plateforme). Outre les partenaires les plus actifs avec lesquelles la CQCT se concerta de façon informelle, la majorité des endosseurs ne participent pas aux décisions quotidiennes en lien avec ses campagnes publiques et politiques. En d'autres mots, ils ont pris position en faveur de la liste de mesures revendiquées par la CQCT, et nous font confiance pour souligner cet appui auprès des médias et des décideurs en fonction des besoins de la cause. Cela dit, les groupes endosseurs sont invités à participer aux campagnes de la CQCT, et c'est à eux à décider s'ils y participent ou non.

Malgré son nom, la CQCT agit de manière autonome au niveau de ses actions stratégiques. Certes, la CQCT se concerta souvent avec les principaux joueurs de la lutte antitabac, afin d'arrimer les discours et les divers appuis en vue de bâtir un front commun large et optimal. Cela dit, dans la mesure où la Coalition respecte les balises de sa plateforme, elle n'est pas autrement redevable à ses endosseurs. En dernière instance, elle n'est redevable qu'à l'ASPQ.

Campagnes ponctuelles

Il arrive que la Coalition mette sur pied des campagnes ponctuelles revendiquant des décisions gouvernementales ou politiques plus spécifiques. Ces campagnes sont souvent endossées par un certain nombre d'organismes, généralement parmi ses endosseurs mais aussi certains groupes qui ne le sont pas.

Prenons par exemple la campagne « 10 dans 10 », qui a été lancée et financée conjointement avec la division du Québec de la Société canadienne du cancer (SCC). Son but était d'encourager le gouvernement du Québec à se doter d'objectifs clairs et ambitieux de réduction du tabagisme¹⁹. Son lancement consistait en la publication d'une annonce pleine page dans des journaux et d'une conférence de presse pour proposer une cible de réduction du tabagisme à un taux de 10 % d'ici les 10 prochaines années. La publicité a été endossée

¹⁹ Coalition québécoise pour le contrôle du tabac, Lancement de la campagne « 10 dans 10 », qui réclame des objectifs ambitieux de réduction du tabagisme, 20 novembre 2014.

http://www.cqct.qc.ca/Communiques_docs/2014/PRSS_14_11_20_Lancement_Campagne_10dans10.pdf

par une cinquantaine de groupes et la proposition a été appuyée par les critiques en matière de santé des partis d'opposition à l'Assemblée nationale.

Lorsque la CQCT a envoyé par courriel le lien vers le communiqué soulignant cet appui aux fonctionnaires et députés concernés par le tabagisme, au nom de quelle « entité » ce geste aurait-il été exercé ? Les endosseurs de la publicité ? Les participants à la conférence de presse, dont des députés ? Les endosseurs de la Coalition ? L'ASPQ ?

Dans les mois suivant le lancement de la campagne « 10 dans 10 », un conseiller municipal de Montréal approcha la Coalition pour l'inviter à l'appuyer dans ses démarches pour faire adopter une motion municipale afin d'endosser la campagne « 10 dans 10 ». Entre autres, la résolution qui a été adoptée souligne l'importance pour la loi québécoise d'interdire de fumer dans les parcs pour enfants²⁰.

Suite à ce succès, la Coalition et la SCC ont envoyé une lettre conjointe invitant 1100 autres municipalités à suivre cet exemple, en adoptant une résolution similaire à celle de Montréal. Selon le PL 56, ces 1100 envois constitueraient un geste de « lobby ». Notons qu'un bon nombre de ces municipalités sont elles-mêmes des endosseurs de la Coalition et en tant qu'endosseur elles ont explicitement accepté de recevoir des invitations de ce genre.

Envoi d'un communiqué soulignant d'autres appuis

Examinons le cas d'une lettre envoyée le 13 mai 2014 au ministre Leitão pour présenter l'argumentaire appuyant quatre mesures réclamées par la CQCT dans le cadre du prochain budget provincial²¹. (Aux fins de la discussion, faisons abstraction du fait qu'elle a été envoyée dans le cadre des consultations prébudgétaires, puisque nous l'aurions tout de même envoyée indépendamment d'une telle consultation.) Au nom de quelles « entités » cette action aurait-elle été exercée ?

Un peu plus d'une semaine plus tard, le 22 mai, la CQCT émettait un communiqué reprenant ces mêmes revendications en soulignant qu'une vingtaine de groupes endossaient également ces demandes²². Le communiqué a été envoyé à divers TCP concernés par ce type d'enjeux fiscaux. Cet acte s'accomplirait au nom de qui, dans ce cas ? La vingtaine de groupes qui appuient les mesures, sans nécessairement faire partie de la Coalition ou sans avoir fait partie de la « décision » de l'envoyer aux TCP ? Ou les endosseurs de la plateforme de la Coalition, qui permettent à celle-ci d'effectuer de telles revendications en leur nom mais qui ne se sont pourtant pas exprimés explicitement sur les demandes en question ?

²⁰ **Cabinet de la 2^e opposition de la ville de Montréal**, « 173 municipalités du Québec demandent une révision audacieuse de la Loi sur le tabac », 15 août 2015.

http://www.cqct.qc.ca/Communiqués_docs/2015/PRSS_15_08_16_ResolutionsMunicipales_RevisionLoiTabac.pdf

²¹ **Coalition québécoise pour le contrôle du tabac**, lettre au ministre Carlos Leitao, 13 mai 2014.

http://www.cqct.qc.ca/Documents_docs/DOCU_2014/MAIL_14_05_13_MinFinanceLeitao_Demandes_final.pdf

²² **Coalition québécoise pour le contrôle du tabac**, *Budget provincial 2014-2015: Un front commun d'organismes réclame une hausse de la taxe provinciale sur le tabac*, 22 mai 2014.

http://www.cqct.qc.ca/Communiqués_docs/2014/PRSS_14_05_22_QuatreDemandes_BudgetProv.pdf

Les décisions concernant l'envoi de communiqués aux divers TCP sont d'ordre stratégique et reviennent uniquement aux codirectrices de la CQCT. (Par ailleurs, si nous avions plus d'argent, nous nous assurerions que l'objet des communiqués soit également publicisé par l'entremise d'annonces payées, mais compte tenu de nos budgets nous devons nous contenter de simples communiqués, souvent ignorés par les médias).

Il nous est difficile de considérer ces envois comme étant faits « au nom » des groupes dont l'implication se limite à nous avoir communiqué leur appui pour des mesures spécifiques.

9. Impacts sur la CQCT – Inscription obligatoire pour chaque communication (art. 23)

Si les dispositions du PL 56 avaient eu force de loi ces dernières années, la Coalition aurait eu l'obligation d'inscrire dans le cadre de ses rapports trimestriels pour chaque communication individuelle :

- 1) une description du TCP (institutions publiques pour qui il exerce ses fonctions, nature de ses fonctions),
- 2) le mode de communication utilisée, et
- 3) la date de la communication.

À cela s'ajoute un suivi pour identifier (et inscrire) les institutions publiques auprès desquelles les « communications » seraient « terminées », et tout autre renseignement additionnel prescrit par règlement.

Ainsi, la CQCT aurait eu à comptabiliser et à inscrire, à l'aide d'informations spécifiques à chacune d'elles comme le destinataire, les milliers de communications écrites réalisées au cours de sa campagne en faveur du renforcement de la Loi sur le tabac, qui se trouvent déjà toutes, sauf les lettres personnalisées, sur notre site Web :

- **103 communiqués** de presse diffusés dans les médias depuis 2011 (10 en 2011, 15 en 2012, 17 en 2013, 25 en 2014 et 36 en 2015) ont été **envoyés par courriel à une quarantaine d'élus et d'attachés politiques**,
- **quatre lettres** personnalisées envoyées **aux 125 députés, dont deux en 2015**,
- une **lettre personnalisée envoyée à 1100 maires** leur demandant d'adopter une motion similaire à celle adoptée à Montréal en vue d'appuyer la révision de la Loi sur le tabac, **un rappel à tous** et **deux suivis auprès des 218 endosseurs** de la campagne, en vue de transmettre la couverture médiatique de la campagne « pour leur information »,
- **une cinquantaine d'envois individuels par courriel, en 2015**, de documents-synthèse, d'argumentaires, d'articles de journaux ou d'autres informations publiques d'intérêt **à des élus et attachés politiques**,
- les **103 communiqués (sur cinq ans, dont 36 en 2015)** à une **vingtaine de fonctionnaires et de chercheurs** concernés par le tabac (MSSS, INSPQ, Finances, Justice et Revenu),

- et **une trentaine d’envois individuels par courriel (en un an)** de documents-synthèse, d’argumentaires, d’articles de journaux ou d’autres informations publiques d’intérêt à ces mêmes **fonctionnaires et chercheurs**.

À cela, s’ajouteraient une **trentaine de rencontres avec des élus**, dont ceux siégeant à la Commission de la Santé ou interpellés par les enjeux de santé, et qui étaient souvent accompagnés d’un membre de leur équipe respective à cette occasion.

Somme toute, sur une période d’un an (2015), la Coalition aurait eu à inscrire plus de **5000 (5156) communications dites de « lobby »** dans son mandat en lien avec la révision de la Loi sur le tabac, **dont 2636 découlent de la lettre et des suivis aux municipalités** (parmi lesquels se trouvent un bon nombre d’endosseurs de la CQCT) et **2160 envois de communiqués qui se retrouvent sur le fil de presse**. **Seulement trente de toutes ces actions sont des rencontres en personnes avec des députés ou leurs attachés**, sans compter quelques rares conversations téléphoniques.

Il va sans dire que cette obligation aurait été impossible à respecter et, par conséquent, nous aurions été contraints de minimiser nos communications avec nos propres endosseurs et avec notre bailleur de fonds (MSSS) et ses partenaires, compte tenu de nos ressources limitées, pour répondre aux obligations en lien avec l’inscription au Registre.

Exemption de l’ensemble des TCP du réseau de la santé et de l’enseignement

Les principaux experts et intervenants en santé publique se retrouvent au sein des Directions régionales de santé publique et, dans une moindre mesure, dans les établissements de santé connexes comme les CLSC et cliniques des hôpitaux, en plus des agences gouvernementales de recherche comme l’Institut national de santé publique du Québec.

De par sa cause, la CQCT communique régulièrement avec certains de ces intervenants et occasionnellement avec d’autres — pour être à l’affût de la recherche, pour bien saisir les enjeux sur le terrain, pour arrimer ses argumentaires aux données probantes et pour les informer de nos priorités et activités. Ces intervenants n’ont pas pour autant de pouvoir décisionnel pour adopter des politiques provinciales que nous réclamons, loin de là. Or, le débat scientifique, le partage d’information, les échanges avec les groupes antitabac, ce sont là des activités qui favorisent des prises de position plus éclairées quant à des politiques publiques qui protègent effacement la santé publique. Ces échanges ne devraient pas constituer du « lobby » : il s’agit là de concertation d’entités et d’individus déjà engagés, pas d’influence.

Heureusement, leurs communications avec les groupes de santé ne seront pas considérées comme du lobby. Non pas parce que ces communications échapperaient à la définition d’une activité d’influence auprès d’un TCP, mais plutôt parce qu’elles seraient exclues en

vertu du 5^e paragraphe de l'article 9 du PL 56 qui exempte les dirigeants et employés des établissements publics de santé et de services sociaux.

Cependant, cette exemption ne nous semble pas accordée aux directeurs régionaux de santé publique, parce que ces derniers sont nommés par le Ministre. Or, la nature de nos interactions avec ces directeurs est très similaire à celle avec les autres intervenants du réseau de la santé publique, misant sur l'échange d'information et non dans le but d'influencer l'adoption d'une directive à l'échelle régionale. Dans le cadre de notre campagne pour la révision de la Loi sur le tabac, par exemple, les directeurs de santé publique se sont prononcés en tant qu'autorités scientifiques ayant publiquement témoigné, comme nous, en faveur de mesures antitabac en commission parlementaire.

Certes, les directeurs peuvent agir en tant que TCP sur de nombreux dossiers, mais ce ne sont pas des titulaires de charges publiques dans le même sens que les fonctionnaires qui rédigent la législation antitabac ou que les députés qui votent pour ou contre son adoption.

Ainsi, les communications avec les directeurs de santé publique devraient, elles aussi, être exemptées et, comme dans le cas des autres intervenants en santé publique, pour des raisons basées sur la nature des communications et sur leur pouvoir décisionnel (ou, plus précisément, l'absence de celui-ci) à l'égard de la mise en œuvre des mesures provinciales sur le tabac, dans le cas qui nous intéresse.

Par ailleurs, la *Politique de reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire* explique que :

« Le gouvernement entend donc soutenir spécifiquement ce mouvement de transformation sociale visant le développement des communautés en amont des problématiques, grâce à un dispositif financier distinct des ententes de service. Cette démarche de consolidation enracinée dans une vision de développement social du Québec touche non seulement les axes de soutien financier aux organismes communautaires, mais aussi la participation de ces derniers aux débats publics que le gouvernement désire soulever. »²³ (Nos soulignés)

La Ministre qui a signé cette politique a indiqué dans son introduction que :

« De nombreuses instances de décision bénéficient maintenant de l'expertise et de la vision du milieu communautaire face aux exigences en matière de justice sociale...et surtout de qualité de vie et de bien-être collectif »²⁴.

²³ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *L'action communautaire: une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, 2010, page 15. <http://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/politique-reconnaissance-soutien.asp>

²⁴ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *L'action communautaire: une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, 2010, page 3. <http://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/politique-reconnaissance-soutien.asp>

Cela est particulièrement important, étant donné que les OSBL sont souvent les premiers à sonner l'alarme sur des phénomènes émergents.

En somme, les communications avec des TCP sur des enjeux dont ils ne sont pas les instances décisionnelles ou sur lesquels ils ne sont pas consultés (autrement que dans le cadre d'une commission parlementaire) ne devraient pas être considérées comme du « lobby », qu'il s'agisse de maires ou de professionnels de la santé ou de l'enseignement.

10. Impacts sur la CQCT - Barrière à la participation démocratique

Lettres aux élus

Tel que mentionné précédemment, les coalitions favorisent l'engagement et l'expression de divers interlocuteurs sur des enjeux qui, souvent, ne sont pas directement reliés à leur mission première. Le travail des coalitions consiste à vulgariser la recherche et les données probantes par le biais d'argumentaires; elles fournissent des analyses stratégiques sur le contexte politique et législatif afin d'identifier les meilleures pistes d'action; elles encouragent et appuient la participation des groupes et citoyens concernés dans les débats publics et politiques. En somme, elles travaillent pour optimiser les énergies et les efforts du public et des membres de la société civile qui souhaitent s'impliquer dans les processus menant à l'adoption de lois ou d'autres décisions gouvernementales.

Par exemple, nos demandes pour l'envoi d'une lettre à un TCP sont souvent accompagnées des coordonnées du destinataire, d'un argumentaire simplifié (incluant les références des études citées) et même parfois d'un modèle de lettre comme point de départ à personnaliser. Chaque intervenant est totalement libre de répondre ou non à notre demande et entièrement responsable du contenu de sa lettre — la Coalition ne fait que faciliter sa participation au processus démocratique.

Or, si en plus d'écrire et d'envoyer une lettre, un intervenant qui représente un OSBL avait à s'inscrire au Registre et à respecter les nombreuses modalités qui s'y rattachent, il s'exposerait alors non seulement à des pénalités monétaires substantielles, mais cela entraînerait un fardeau de travail beaucoup plus considérable que le simple fait d'envoyer une lettre à son député ou au gouvernement.

Selon notre expérience personnelle très réelle sur le terrain — qui inclut 25 années de mobilisation pour la cause du contrôle des armes à feu et 20 années de mobilisation pour la lutte contre le tabac — ce fardeau additionnel découragera l'implication politique d'innombrables OSBL au sein de ce type de grands mouvements sociaux.

Il ne s'agit pas ici d'être contre la transparence. Les groupes qui communiquent par écrit avec les TCP savent fort bien que leurs communications peuvent déjà faire l'objet en tout temps de demandes d'accès à l'information et rendues publiques. Pareillement, leurs

rencontres avec des élus, si rencontres il y a, pourraient être divulguées dans la mesure où l'agenda de ces décideurs était rendu public.

Obligations encore plus lourdes avec le PL 56

Non seulement l'idée de s'inscrire au Registre actuel risque d'intimider les groupes et individus qui le feraient alors pour une première fois, mais vu la lourdeur accrue des obligations dictées par le PL 56, cela risque de représenter une barrière psychologique en soi. Plusieurs groupes seraient sans doute plus appréhensifs à communiquer avec des élus dans le cadre de missions qui ne sont pas précisément les leurs, compte tenu de l'énormité du travail administratif et les pénalités potentielles qui s'y rattacheraient.

En général, les OSBL sont déjà vulnérabilisés face à la possibilité de sanctions, compte tenu de ressources qui ne leur permettent pas de se payer ni des lobbyistes professionnels pour gérer leurs actions d'influence ni des avocats pour les défendre contre des accusations de violations. Ces groupes préféreront tout naturellement utiliser leurs ressources limitées pour réaliser leur principal mandat et veilleront à limiter leur exposition à des risques (et amendes) supplémentaires.

Il s'ensuit que l'assujettissement à la Loi, surtout en vertu des dispositions contenues dans le PL 56, agira en tant qu'important frein à la communication auprès des TCP par les OSBL impactés, surtout dans les cas où la cause n'est pas directement collée à leur mission première. Cela aura pour effet de limiter la participation démocratique, de limiter la diversité d'opinion, de favoriser la gestion en silo des enjeux et de réduire la qualité des décisions politiques.

Ce résultat va à l'encontre des objectifs d'un gouvernement ouvert et représentatif, qui encourage la participation de la société civile. Or, pas plus tard qu'en avril 2014, le gouvernement du Québec annonçait son engagement à devenir un « gouvernement ouvert » (« Open Government ») et à mobiliser *« la participation des citoyens afin qu'ils puissent contribuer à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des services offerts à la population québécoise »*²⁵.

OSBL déjà assujettis

Une grande proportion des OSBL est déjà extrêmement sollicitée pour signaler leurs appuis à différentes causes qui ne relèvent pas de leurs propres missions. Pour des organismes déjà assujettis à la Loi, comme les ordres et associations syndicales des professionnelles de la santé, l'obligation de gérer l'inscription d'un mandat additionnel est susceptible de refroidir leur implication dans des grandes causes sociales.

²⁵ **Gouvernement du Québec**, *Déclaration du gouvernement du Québec*, consulté le 26 février 2016.
<http://www.donnees.gouv.qc.ca/?node=/declaration>

Or, leur présence est un indicateur important pour les TCP à l'égard de la légitimité scientifique et sociale d'une cause et des mesures réclamées. Leur positionnement sur les enjeux qui sont secondaires à leur mission de base est important puisqu'ils sont régulièrement confrontés à de tels enjeux comme la pauvreté, la violence, l'isolation des aînés, l'insalubrité des milieux de vie, les problèmes de santé causés par le tabagisme ou la malbouffe, etc.

En somme, l'important fardeau administratif additionnel rattaché aux bilans trimestriels les pousserait à diminuer leurs gestes politiques sur des enjeux connexes. Bref, chaque mandat *de plus* risque de représenter une charge de travail *de trop*.

11. Impacts sur la CQCT et autres coalitions - Capacité de mobilisation

L'assujettissement de tous les OSBL à la Loi (PL 56) impactera considérablement et de façon négative la capacité mobilisatrice des coalitions. Typiquement, la mission des « membres » d'une coalition comme la nôtre n'inclut pas de manière spécifique la lutte contre le tabagisme, bien que souvent elle puisse être connexe à leur mission. Mais dans la majorité des cas, l'appui de nos partenaires découle de la justesse de la cause (augmenter le bien-être de la société) plutôt que de leurs missions spécifiques.

Par exemple, un comité de parent d'une école secondaire pourrait être interpellé — et intéressé — à encourager l'adoption de mesures pour prévenir le tabagisme chez les jeunes, restreindre le marketing de la malbouffe visant les jeunes et décontaminer les édifices scolaires qui contiennent de l'amiante.

Or, l'inscription au Registre, les délais restreints, les rapports trimestriels détaillés constituent un fardeau imposant en termes administratifs. À cela s'ajoute le risque d'une amende qui, pour de nombreux OSBL, pourrait facilement les paralyser financièrement.

En général, les partenaires plus petits — comme les comités de parents, les maisons des jeunes, les regroupements locaux qui favorisent le sport auprès des jeunes, de même que les chapitres locaux d'organismes comme la Société canadienne du cancer, l'Association pulmonaire du Québec et la Fondation des maladies du cœur et de l'AVC — détiennent peu de marge de manœuvre au niveau de leurs ressources administratives limitées et auraient donc de très bonnes raisons d'hésiter avant de se lancer dans la gestion imposante d'inscriptions au Registre et des suivis associés.

Ainsi, même s'il était approprié et pertinent pour la société qu'un comité de parent exprime son opinion auprès de son élu sur un enjeu qui concerne le bien-être des enfants, suite à l'adoption du PL 56 ce comité sera moins enclin à le faire. En effet, les obligations liées à

cette communication viendraient accaparer une partie supplémentaire de ses ressources déjà limitées dédiées à la poursuite de sa propre mission²⁶.

Pour ce qui est des regroupements plus grands de santé, comme les associations professionnelles — soit des organismes qui appuient nécessairement la lutte contre le tabac et qui participent normalement aux campagnes de la Coalition (autour d'une quarantaine)—, le fardeau additionnel que représente pour eux le PL 56 risque de limiter leur participation aux interventions ne nécessitant pas l'inscription de mandats additionnels au Registre.

De plus, compte tenu de la méconnaissance générale des dispositions détaillées et complexes de la Loi, nous nous attendons à ce que de nombreux groupes hésitent à participer à l'avenir aux activités qui ne seraient peut-être même pas couvertes par la Loi, de peur de se voir sous l'obligation de s'inscrire au Registre ou d'être pénalisés pour ne l'avoir pas fait. Par exemple, nous sommes persuadés qu'un bon nombre de groupes hésiteraient à embarquer dans certaines de nos initiatives, même si cela ne les obligerait pas à l'indiquer au Registre, tels que l'endossement d'un communiqué qui risquerait d'être envoyé à des TCP, la participation à une campagne publique qui interpelle les députés indirectement, l'endossement d'un mémoire déposé dans le cadre d'une consultation ou en cosignant une lettre ouverte.

En imposant un fardeau supplémentaire sur les OSBL qui participent au processus politique, le PL 56 affaiblirait énormément la capacité de la CQCT à mobiliser la société civile en vue de réduire le tabagisme.

12. Atteinte à la liberté d'expression et d'association

Dans le communiqué de presse annonçant « une série de mesures visant à renforcer la transparence de l'État et des façons de faire du gouvernement » — qui cite monsieur Jean-Marc Fournier et son adjointe parlementaire dans ce dossier à l'époque, madame Rita de Santis —, le premier ministre Couillard explique bien que la transparence n'est pas un objectif à considérer isolément lorsqu'il dit : « *C'est un véritable virage vers une culture de la transparence que je souhaite voir s'amorcer et s'instaurer dans la fonction publique et au Québec. Nous nous assurerons que les citoyens puissent être davantage renseignés sur les affaires de l'État et puissent davantage participer aux décisions courantes liées à l'action gouvernementale, en lien avec les projets, politiques, programmes et services gouvernementaux* »²⁷. En d'autres mots, la transparence se veut un moyen permettant à la population de mieux influencer les décisions politiques.

²⁶ Comité de parents de la CSDM, *Qui sommes-nous?*, consulté le 26 février 2016. <http://www2.csdm.qc.ca/CCP/accueil.html>

²⁷ Ministère du Conseil exécutif, *Une série de mesures concrètes pour offrir aux citoyens du Québec un nouveau gouvernement ouvert et transparent*, 2014. <http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/details.asp?idCommuniqué=2451>

Le PL 56 aurait cependant comme effet de décourager les actions d'influence parmi les OSBL qui défendent l'intérêt des citoyens. La liberté d'expression appuyée par la société civile sera sérieusement minée en raison du fardeau qu'occasionneront les obligations du PL 56 qui, dans les faits, réduiront l'accès aux TCP pour les OSBL ayant peu de ressources.

De plus, on peut argumenter que le traitement différencié des actions d'influence effectuées par un regroupement ponctuel de citoyens (pas couvert) versus celles effectuées par un regroupement de groupes citoyens comme la CQCT (couvert) pose un risque de préjudice aux actions de citoyens qui se veulent plus « collectives », ce qui met en cause l'exercice du droit d'association.

13. Maintien de la distinction selon la composition et la finalité

Le législateur reconnaît et catégorise différents types d'organismes selon que leur but soit pécuniaire ou non. Par exemple, dans l'article 218 sous la rubrique « De la formation et du fonctionnement de la personne morale », la Loi sur les compagnies du Québec²⁸ énumère les divers buts que peuvent avoir différentes personnes morales :

« 128. Le registraire des entreprises peut, au moyen de lettres patentes sous ses sceau, accorder une charte à tout nombre de personnes, n'étant pas moindre que trois, qui demandent leur constitution en personne morale sans intention de faire un gain pécuniaire, dans un but national, patriotique, religieux, philanthropique, charitable, scientifique, artistique, social, professionnel, athlétique ou sportif ou autre du même genre. »

(Nos soulignés)

Pourtant, personne ne se plaint que cette distinction entraîne automatiquement une connotation de « bonnes » personnes morales et de « méchantes » à d'autres.

D'autre part, le *Cadre de référence en matière d'action communautaire*²⁹ (la politique gouvernementale qui définit l'action communautaire) fait la distinction entre les OSBL qui font partie du communautaire et ceux qui n'en font pas partie. Par exemple, le Cadre exclut de la politique « les organismes à but non lucratif constitués pour servir les seuls intérêts particuliers (personnels ou 'corporatistes') de leurs membres, » soit des OBNL qui sont essentiellement des extensions de l'industrie.

Ce cadre va encore plus loin en excluant de son champ d'application les OBNL « *créés par une instance publique pour répondre à des intérêts d'administration* », tels que les ordres professionnels, les organisations politiques, les organisations syndicales, les associations à caractère religieux de même que les fondations dont la mission consiste essentiellement à

²⁸ Publications du Québec, *Loi sur les compagnies*, consulté le 26 février 2016.

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_38/C38.html

²⁹ Gouvernement du Québec, *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, 2004, page 7.

http://www.mess.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/SACA_cadre_reference_action_communautaire.pdf

recueillir et à redistribuer des fonds³⁰. Ici encore, le gouvernement a été en mesure de différencier les OSBL en fonction de fins qu'ils recherchent et d'intérêts qu'ils servent.

Enfin, l'intention initiale du législateur en 2002 en lien avec sa Loi sur la transparence en matière de lobbyisme était de différencier les fins collectives pour l'intérêt public de celles qui sont pécuniaires, qui servent un intérêt corporatiste ou celui d'un « membership », d'où l'exemption de la plupart des OBNL.

Le fait que les OSBL soient « traités de manière différente » ne constitue pas un « traitement inéquitable » comme le soutient le Commissaire. On peut observer d'innombrables traitements « différents » entre les OSBL et les compagnies par le gouvernement, que ce soit dans le cadre des lois citées ci-dessus, avec toutes leurs normes et obligations spécifiques, ou bien dans le cadre de ses activités à l'international comme les « tournées économiques » auxquelles sont presque toujours invitées des entreprises et presque jamais des OSBL.

Par ailleurs, la loi fédérale assujettit l'ensemble des OSBL mais comporte toujours cette notion de « partie prenante » qui fait en sorte que les organismes qui accordent moins de 20 % du temps d'un employé à temps plein ou de l'équivalent pour l'ensemble des employés n'ont pas à s'enregistrer auprès du Commissaire au lobbyisme. L'Ontario emploie également la notion de « partie prenante » bien qu'un nouveau projet de loi (qui n'a pas encore été proclamé) établit que le lobbyiste est la personne qui consacre au moins 50 heures par année aux activités de lobby. Ces nuances démontrent qu'il demeure pertinent et possible d'exclure les OSBL qui défendent le bien-être des collectivités en fonction de critères très larges.

Bien que nous appuyions le principe de transparence et que nous nous soumettons volontiers à toute une panoplie d'exercices de reddition de compte quant à nos objectifs et activités, nous sommes convaincus que l'impact premier du projet de loi 56, tel qu'il est présentement rédigé, sera un affaiblissement important des activités d'influence effectuées par les OSBL comme la nôtre qui œuvrent à la défense de l'intérêt public.

Ainsi, nous croyons que le projet de loi 56 devrait être amendé de façon à réintroduire la distinction entre les actions d'influence à but pécuniaire ou privé et celles ayant des visées d'intérêt purement public, et à exclure ces dernières des nouvelles responsabilités instaurées par le PL 56.

³⁰ **Gouvernement du Québec**, *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, 2004, page 7.
http://www.mess.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/SACA_cadre_reference_action_communautaire.pdf

14. Conclusion

En septembre 2013, la Coalition québécoise pour le contrôle était l'une des entités ayant publiquement reconnu la pertinence d'une nouvelle réforme législative en matière de lobbyisme, notamment vue de démasquer les activités d'influence réalisées par l'industrie du tabac à travers des groupes façade (en cohérence avec la Convention-cadre internationale sur la lutte antitabac) et de surveiller la validité des mandats qui sont trop souvent trompeurs (ex. qui contredisent les consensus scientifiques)³¹. Or, ces constats vont au-delà du sujet de la présente consultation pour l'étude du Commissaire quant aux impacts du PL 56 sur les OSBL telle que voulue par le ministre Fournier.

Les enjeux détaillés dans le présent mémoire démontrent que la CQCT serait sérieusement affaiblie par les diverses dispositions du PL 56. Non seulement l'assujettissement à ces dispositions représenterait un énorme fardeau administratif, qui la verrait obligée de détourner une importante partie de ses ressources vers le respect de la Loi (des ressources qui seraient autrement investies dans son travail de défense de l'intérêt public), mais un tel fardeau serait également imposé à un nombre considérable de ses endosseurs et autres partenaires. Ce boulet mettrait en péril les capacités de mobilisation et de concertation de la Coalition, nuisant gravement à la participation citoyenne et collective à ses campagnes politiques pour appuyer des mesures de réduction du tabagisme.

Bien que les objectifs de transparence demeurent louables et qu'il existe un réel besoin de rendre public ce qui demeure encore caché, l'assujettissement sous tous azimuts des OSBL tel qu'avancé par la version actuelle du PL 56 est inacceptable.

Le CQCT ne sera en mesure de proposer des pistes de solutions précises en matière de transparence que lorsqu'elle pourra constater la volonté du gouvernement de faire en sorte que la Loi tienne compte de la distinction quant à la défense d'intérêts privés ou collectifs.

Le Québec demeure une des sociétés les plus progressistes au pays avec un souci fondamental pour les intérêts collectifs, comme en témoignent nos congés parentaux, nos garderies publiques, l'aide médicale à mourir et nos frais de scolarité relativement bas. L'exclusion des OSBL de la Loi sur le lobbyisme est parfaitement compatible avec le modèle québécois et l'importance qu'il attache au bien-être des personnes et de leurs communautés.

³¹ **Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique et al.**, *L'assujettissement des coalitions et groupes d'intérêt public à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme : Des impacts sur les enjeux de santé et de sécurité publique et sur la démocratie populaire*, mémoire déposé dans le cadre des travaux de la Commission des institutions, septembre 2013.
http://www.aspq.org/uploads/pdf/532c79a2169e4memo_13_10_30_memoire_loilobby_final.pdf