



## **L'ASSUJETISSEMENT DES OSBL À LA LOI SUR LE LOBBYISME : UNE *FAUSSE BONNE IDÉE***

---

AVIS PRÉSENTÉ AU COMMISSAIRE AU LOBBYISME,  
M<sup>E</sup> FRANÇOIS CASGRAIN

---

PAR LE RÉSEAU QUÉBÉCOIS DES OSBL D'HABITATION

26 février 2016

## **Table des matières**

<b>Présentation du Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH) .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Viser le noir, tuer le blanc .....</b>	<b>4</b>
<b>2. La réalité des OSBL d'habitation.....</b>	<b>5</b>
<b>3. En conclusion .....</b>	<b>8</b>

## **Présentation du Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH)**

Lui-même incorporé en vertu de la troisième partie de la *Loi sur les compagnies*, le RQOH forme, depuis 15 ans, un réseau solidaire dont la mission est de rassembler, soutenir et représenter la communauté québécoise des OSBL d'habitation (OSBL-H).

Par ses actions, il vise à favoriser le développement et la pérennité des OSBL d'habitation, la reconnaissance du droit au logement, de même que l'accessibilité au logement social de qualité.

Les 50 000 logements en OSBL du Québec sont partagés entre 1 200 organismes. Ceux-ci sont organisés au sein de huit fédérations régionales, toutes affiliées au RQOH. Plus de 10 000 personnes sont actives à titre bénévole d'une façon ou d'une autre dans ce réseau qui compte également sur la participation d'au moins 6 500 salariés.

Les différents indicateurs socio-économico-sanitaires définissent nos locataires comme faisant partie des personnes les plus vulnérables de la société québécoise.

Les valeurs de justice sociale, de démocratie, de solidarité et d'autonomie guident les actions, les orientations et les prises de position du RQOH. Notre travail est encadré par une approche mobilisatrice et participative impliquant toutes les composantes et instances du mouvement : OSBL, fédérations, conseils d'administration, comités de travail, bénévoles et salariés.

Le RQOH est une organisation dont le financement provient principalement de diverses contributions faites par les OSBL d'habitation et des bénéficiaires associés à son offre de services aux fédérations régionales et aux OSBL-H locaux.

## 1. Viser le noir, tuer le blanc

D'entrée de jeu, nous tenons à souligner notre accord avec les points de vue exprimés par la plupart des organismes et regroupements qui ont été invités à présenter de vive voix leurs observations dans le cadre de l'étude actuellement menée par le Commissaire au lobbyisme.

Nous croyons nous aussi que l'assujettissement des OSBL à la législation encadrant les activités de lobbyisme prévu par le projet de loi n° 56 ne contribuera en rien à l'atteinte des objectifs de transparence officiellement poursuivis, et que nous partageons ; en outre, nous sommes d'avis que les dommages collatéraux qui en découleront inévitablement seront dévastateurs pour les organismes qui œuvrent pour le bien commun et favorisent la participation citoyenne.

Le RQOH partage notamment le point de vue exprimé par le Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA), dont nous sommes membres, qui considère que l'exclusion des OSBL non constitués à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou dont les membres ne sont pas majoritairement des entreprises à but lucratif, actuellement prévue dans le *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, est convenable et suffisante et qu'elle devrait être maintenue. Cette exclusion découle de la distinction évidente dont le législateur a tenu compte et qui doit à notre sens être poursuivie entre « les associations ou groupements qui s'occupent de promouvoir les causes d'intérêt commun susceptibles de profiter à la collectivité (en matière environnementale, par exemple) [et] ceux qui défendent l'intérêt économique de quelques personnes ou groupes de personnes »<sup>1</sup>.

Si tant est que l'on juge que des efforts supplémentaires devraient être consacrés à assurer la transparence du processus de décision et de l'action des décideurs publics, cet objectif pourrait tout aussi bien être atteint – sans pour autant mettre en péril le fonctionnement et la vie démocratique des OSBL que le projet de loi veut assujettir – en étendant à l'ensemble des titulaires d'une charge publique l'obligation qui est actuellement faite aux membres du conseil des ministres de divulguer leurs activités publiques et les renseignements relatifs aux rencontres auxquels ils participent et qui les mettent en présence d'acteurs non gouvernementaux.

---

<sup>1</sup> *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes*, ministère de la Justice, juin 2007, p. 15.

De manière générale, nous sommes d’avis que les dispositions du projet de loi n° 56 :

- imposeraient une charge financière et administrative intolérable aux OSBL désormais assujettis, mettant en cause leur capacité de mener à bien leur mission ;
- réduiraient la capacité de représentation des OSBL qui œuvrent pour le bien commun et défendent les intérêts de groupes sociaux vulnérables et généralement peu représentés sur la place publique ;
- décourageraient la participation et l’implication des personnes que ces organismes cherchent à rassembler et à mobiliser dans l’action citoyenne.

En bout de ligne, plutôt que de favoriser une meilleure qualité de la vie démocratique, le projet de loi n° 56 aura l’effet inverse de celui souhaité.

## **2. La réalité des OSBL d’habitation**

Plutôt que de reprendre à notre compte les arguments détaillés déjà présentés par les organismes entendus dans le cadre de l’actuelle consultation, nous allons tenter d’illustrer les impacts concrets des dispositions de l’actuel projet de loi sur le secteur particulier des OSBL que nous représentons – celui des OSBL d’habitation.

Comme mentionné en préambule, il existe actuellement près de 1 200 OSBL d’habitation répartis dans plus de 400 municipalités sur l’ensemble du territoire québécois, qui exploitent quelque 2 300 projets de logement communautaire. Ces organismes ont pour mission d’offrir un logement abordable, de qualité et sécuritaire à près de 50 000 ménages à faible ou modeste revenu.

Ces projets ont pour la plupart été développés avec l’appui des divers programmes de soutien au logement social que les gouvernements fédéral et québécois ont mis en place au fil des ans. Ils offrent ainsi une solution pérenne aux problèmes de logement d’un nombre important de citoyennes et de citoyens dont les conditions économiques et sociales rendraient autrement difficile la réalisation du droit au logement.

Les projets de logement communautaire en formule OSBL s’adressent à des clientèles variées : familles, personnes âgées autonomes ou en légère perte d’autonomie, mères de famille monoparentales, femmes victimes de violence conjugale, personnes seules en situation ou à risque d’itinérance, personnes en situation de handicap ou éprouvant des problèmes de santé mentale, de toxicomanie, etc.

Les 1 200 OSBL d'habitation sont des organismes distincts, qui gèrent et exploitent leurs projets en toute autonomie. La majorité fait néanmoins partie de l'une ou l'autre des huit fédérations régionales qui composent le RQOH. Plusieurs sont reconnus comme organismes de bienfaisance par l'Agence du revenu du Canada.

Ces organismes ont été créés et poursuivent leur mission grâce à la mobilisation du milieu et des forces vives qui se sont regroupées pour concevoir le projet, rassembler les appuis et le financement nécessaires, superviser sa réalisation, organiser l'accueil et l'intégration des premiers locataires et par la suite, gérer et administrer le projet de façon à en assurer la pérennité. Chacun d'eux est évidemment dirigé par son propre conseil d'administration, sur lequel siègent des locataires et des personnes de bonne volonté issues du milieu : citoyennes et citoyens bénévoles, organisateurs communautaires, représentants de comités logement, d'associations de locataires ou d'organismes de bienfaisance, professionnels intéressés au développement du logement social... voire même certains élus municipaux (nous y reviendrons).

Une enquête réalisée récemment par le RQOH a permis d'établir que près de 38 % des OSBL d'habitation sont gérés en totalité ou en quasi-totalité par des bénévoles.<sup>2</sup> Globalement, on évalue à au moins 10 000 le nombre de bénévoles impliqués dans les OSBL d'habitation, dont plus de la moitié à titre d'administratrices ou administrateurs (les autres peuvent être membres, ou non, de divers comités et accompagner à ce titre un employé, dirigeant ou administrateur de l'organisme dans des activités qui tomberont sous la définition d'« activité de lobbying » prévue à l'article 12).

Comme organismes appliquant les principes de l'action communautaire autonome, les OSBL d'habitation encouragent l'implication des locataires et leur *empowerment*, dans une démarche favorisant leur autonomie et l'exercice de leur citoyenneté. Il s'agit là d'un défi constant qu'il faut sans cesse renouveler, auprès d'une clientèle généralement laissée pour compte et écartée du débat public.

De par leur nature même, les OSBL d'habitation sont appelés à communiquer régulièrement et fréquemment avec ceux que le projet de loi n<sup>o</sup> 56 définit comme des titulaires d'une charge publique, que ce soit à l'étape de la conception, de la réalisation ou de l'exploitation de leur projet. Ils sont constamment en contact avec des élus municipaux et provinciaux, des employés de leur MRC ou leur municipalité, des responsables d'organismes gouvernementaux variés comme la Société d'habitation du Québec ou la Régie du bâtiment et de divers ministères à propos de projets de loi ou de règlements, de directives et de programmes qui touchent l'habitation, la gestion des résidences pour aînés, les normes de construction du bâtiment, la sécurité incendie, le financement du logement social, et tant d'autres enjeux tombant dans le champ d'application du projet de loi.

---

<sup>2</sup> Gaudreault, Allan, (2015), *Les caractéristiques économiques et financières du parc des OSBL d'habitation du Québec*, p. 33. <https://rqoh.com/wp-content/uploads/2015/09/Les-caractéristiques-économiques-et-la-viabilité-financière-du-parc-des-OSBL-dhabitation-du-Québec.pdf>

En pratique, on parle ici de milliers de « lobbyistes d'organisme » potentiels, salariés ou bénévoles, qui auront désormais à rendre compte systématiquement de dizaines, sinon de centaines de milliers d'« activités de lobbyisme » annuellement et à respecter ce faisant un *Code de déontologie* dont les dispositions n'ont que bien peu à voir avec ce qu'ils font réellement, le tout sous peine de lourdes sanctions pénales en cas d'infraction. La gestion de tout le processus d'inscription au registre et de reddition de compte requerra la mobilisation de ressources considérables et s'avèrera vite insoutenable, vu la rareté des ressources disponibles, si bien que l'on peut anticiper qu'à court ou moyen terme, les inévitables et vraisemblablement nombreuses erreurs et omissions feront en sorte que des milliers de personnes de bonne volonté se trouveront en infraction.

Prenons, à titre d'illustration, le cas apparemment simple d'un OSBL d'habitation qui exploite une résidence privée pour aînés et qui organise à chaque saison un événement d'autofinancement – disons un souper-spaghetti – auquel il ne manque pas d'inviter le député de sa circonscription et son attachée politique, le maire et les conseillers municipaux, le directeur du service de sécurité incendie de la municipalité, etc. On parle donc, ici, d'une rencontre tout à fait prévue et qui n'a rien de fortuite.

L'organisme devra alors prévoir à l'avance qui, parmi ses employés, administrateurs et dirigeants, sera autorisé à parler à quel invité et à quel sujet, et inscrire le tout au registre :

1. Jeanne, la présidente, interpellera le député à propos de la reconduction souhaitée du programme AccèsLogis Québec, car l'organisme aimerait bien développer une deuxième phase pour étendre son offre de logement social à un plus grand nombre de personnes dans le besoin ;
2. Michel, le gestionnaire, est désigné pour parler au maire et à ses conseillers pour leur suggérer d'adopter une résolution demandant au gouvernement québécois de reconduire le dit programme ;
3. Jeanne – qui est décidément une excellente porte-parole – est également mandatée pour s'adresser plus spécifiquement à l'attachée politique du député, à propos cette fois des modifications envisagées au règlement sur la certification des résidences privées pour aînés...

Une fois ce « plan d'action » établi, l'organisme devra mettre en garde ses autres employés, dirigeants et administrateurs et les enjoindre de ne pas se mêler à ces entretiens, sous peine de devoir eux-mêmes s'inscrire au registre et y dénoncer leurs « activités de lobbyisme ».

Or, durant le repas, Ginette, qui travaille comme préposée à la surveillance dans la résidence, est assise à la même table que le directeur du service de sécurité incendie de la municipalité, avec lequel elle discute naturellement du plus récent exercice

d'évacuation dont elle a été responsable. Rapidement, la conversation dévie sur le besoin d'améliorer le schéma de couverture de risques de la MRC et sur les difficultés que rencontrera l'organisme pour financer l'installation d'un système de gicleurs, suite à l'adoption d'une nouvelle réglementation dans le chapitre Bâtiment du *Code de sécurité*... Elle suggère au directeur d'intercéder auprès du maire pour que la municipalité adopte un programme d'aide financière pour l'installation de gicleurs dans les résidences sans but lucratif. Ginette exerce-t-elle alors une activité de lobbyisme ? Devra-t-elle s'inscrire au registre comme lobbyiste d'organisme et faire rapport dans les cinq jours (l'activité n'ayant pas été prévue et dévoilée à l'avance) ?

Et encore, qu'en sera-t-il de Madame Laporte, membre de l'organisme et impliquée au comité de locataires, qui n'a pu s'empêcher, voyant sa présidente discuter avec l' élu provincial, de se joindre à la rencontre pour expliquer à « Monsieur le député » à quel point le programme AccèsLogis s'est avéré important pour elle, qu'il lui a permis d'accéder enfin à un logement abordable et sécuritaire et que « son gouvernement devrait y réinvestir de l'argent supplémentaire pour développer de nouveaux projets comme le nôtre au lieu de subventionner les grosses compagnies » ? Soudainement, puisqu'elle se trouve à participer à une rencontre au cours de laquelle une activité de lobbyisme est exercée, cette dame sera présumée exercer elle aussi une telle activité (article 13 du projet de loi).

Bizarrement, si, plutôt que de s'introduire elle-même dans la conversation entre la présidente de l'organisme et le député, c'est l'inverse qui se produit, c.-à-d. qu'une fois la rencontre terminée, c'est le député qui se présente auprès de Madame Laporte pour lui demander ce qu'elle pense, elle, du programme AccèsLogis, ça ne constituera pas une activité de lobbyisme (art. 14, par. 4<sup>o</sup>)... même si en pratique, la teneur de la conversation est rigoureusement identique.

Soyons clairs : ce genre de situation absurde et kafkaïenne – et encore, on ne parle pas des cas relativement fréquents où des conseillers ou employés municipaux siègent aussi au conseil d'administration d'un OSBL d'habitation, si bien qu'ils porteront en même temps les chapeaux de « lobbyistes d'organisme » et de « titulaires d'une charge publique » ! – n'aura rien d'exceptionnel, car c'est le genre de chose qui se produit régulièrement dans la vie d'un OSBL d'habitation.

### **3. En conclusion**

Au-delà du caractère impraticable de ce qui est proposé dans le projet de loi n<sup>o</sup> 56, le RQOH est aussi préoccupé, sinon plus, par les conséquences négatives que l'assujettissement des OSBL à la loi sur le lobbyisme aura sur la vie démocratique et l'action citoyenne.

Notre expérience quotidienne avec les personnes qui s'impliquent dans les organismes que nous représentons et qui habitent dans les projets que ces organismes ont réalisés nous porte à croire que l'encadrement et les règles proposées dans le projet de loi, avec les menaces de sanctions pénales qui y sont associées, agiront comme un puissant désincitatif à la participation citoyenne – d'abord au sein de nos organismes, mais aussi plus généralement dans l'espace démocratique.

Le registre étant public, des bénévoles ou locataires vont préférer céder leur place ou ne pas se présenter au conseil d'administration de leur organisme, pour ne pas être identifiés comme lobbyistes et avoir à se soumettre à un lourd mécanisme de reddition de compte et un code de déontologie qui prescrit notamment la façon dont ils doivent se comporter dans leurs activités dites de lobbyisme. D'autres accepteront quand même de continuer à s'y impliquer, mais n'oseront plus prendre de responsabilités autres que leur simple participation aux réunions ; ils ne se porteront plus autant volontaires pour participer à des activités de représentation, qui deviendront uniquement l'affaire des dirigeants et gestionnaires.

Plus généralement, des organismes seront portés à s'autocensurer et à limiter leurs activités de représentation de crainte de contrevenir aux exigences de la loi, alors que leur contribution au débat public s'avère pourtant utile et nécessaire.

Comme d'autres l'ont souligné, en plus de porter atteinte au droit d'association, au droit de parole et à la démocratie citoyenne, le projet de loi n° 56 viendra faciliter la vie des vrais lobbyistes qui agissent auprès des décideurs publics au profit d'intérêts privés. En les confondant avec les dizaines de milliers de citoyennes et de citoyens qui agissent pour le bien commun, ils seront finalement plus difficiles à repérer et leurs activités seront susceptibles de passer inaperçues. Sachant que moins de 1 % des entreprises québécoises (sociétés par actions et autres personnes morales commerciales) sont inscrites au registre, il serait préférable que les ressources du commissaire se concentrent sur l'application de la loi actuelle.

Pour toutes ces raisons, l'assujettissement des OSBL à la loi sur le lobbyisme, en particulier sous la forme proposée par le projet de loi n° 56, nous apparaît constituer une belle illustration de ce qu'on appelle une *fausse bonne idée* : un projet qui, au départ, semble militer vers une plus grande transparence – éminemment souhaitable – de l'activité des décideurs publics mais qui, en bout de ligne, produirait des effets pervers autrement plus importants que le bénéfice escompté.

Voilà pourquoi nous souhaitons le retrait du projet de loi n° 56 et favorisons plutôt l'établissement d'un mécanisme qui soumettrait les décideurs publics eux-mêmes à une meilleure reddition de compte.