



3958 rue Dandurand, Montreal (Québec) H1X 1P7
(514) 525-5060 www.actionautonomie.qc.ca

**Mémoire présenté au commissaire au lobbyisme du Québec
dans le cadre des consultations sur la
Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.**

Février 2016

Introduction

Le présent mémoire s'inscrit dans la démarche de consultation entreprise par le commissaire au lobbying, à la demande du ministre responsable de l'Accès à l'information et de la Réforme des institutions démocratiques, en vue d'évaluer le caractère opportun d'une éventuelle inclusion des organismes sans but lucratif (OSBL)¹ parmi les organisations visées par la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*.

Action Autonomie remercie le commissaire de lui donner la possibilité de s'exprimer sur cette importante question.

Notre mission : La défense des droits en santé mentale

Action Autonomie est le collectif de défense des droits en santé mentale de Montréal. Fondé en 1991, notre organisme se consacre à la défense des droits individuels et collectifs des personnes vivant ou ayant vécu avec un problème de santé mentale. Nos interventions se déclinent en quatre volets principaux :

- l'information sur les droits et recours des personnes;
- l'aide et l'accompagnement afin que les personnes et les groupes de personnes puissent défendre leurs droits par eux-mêmes ;
- la sensibilisation et la formation dans divers milieux ;
- les représentations et actions politiques pour modifier certaines pratiques peu respectueuses des droits dans le but ultime de provoquer des changements systémiques.

Notre approche s'appuie sur le principe de primauté de la personne. Nos démarches s'effectuent dans un rapport d'aide et non d'autorité. Nous favorisons la prise en charge de la personne par elle-même et nous mettons de l'avant l'expression de sa volonté.

¹ Notre définition du terme *organisme sans but lucratif* rejoint celle de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles : Un OSBL est *une organisation qui réunit des personnes et des groupes qui ne visent pas l'obtention de profits, ni pour eux ni pour leurs membres*.

Défense individuelle des droits et *self-advocacy*

Dans le cadre de ses activités régulières d'aide et d'accompagnement, Action Autonomie soutient les démarches de personnes de façon à assurer le respect leurs droits fondamentaux devant des professionnels du réseau de la santé et des services sociaux, devant certains titulaires de charges publiques ainsi que devant le système judiciaire.

Nous favorisons chez les personnes que nous soutenons, l'acquisition de compétences liées au *self-advocacy*, c'est-à-dire la capacité de revendiquer par soi-même le respect de ses droits et la prise en compte de ses opinions et de sa volonté.

Bien que les activités de ce type ne soient pas assimilées dans la législation actuelle à des activités de lobbying, nous considérons que la loi devrait prévoir explicitement leur exclusion de ses dispositions. Nous appuyons la recommandation 25 des *Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* à l'effet de

Prévoir que soient exclues de l'application de la Loi les représentations faites par un citoyen agissant en son propre nom ou par une association de citoyens.

Défense collective des droits

La mission d'Action Autonomie comprend un important volet de défense collective de droits. Les personnes vivant avec un problème de santé mentale sont souvent confrontées à une application plus ou moins rigoureuse et de plus en plus banalisée de certaines lois d'exception qui ont pour effet de suspendre leurs libertés fondamentales et le plein exercice de leurs droits.

Ainsi, la *Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*(RLRQ ch. P-38.001) a pour effet d'autoriser des établissements de santé à détenir contre leur gré des personnes dont ils considèrent que leur état mental présente un caractère de dangerosité. La loi P-38 constitue une loi d'exception dans la mesure où elle ne respecte pas

certaines dispositions des chartes québécoise et canadienne des droits et libertés, notamment en matière de droit à la liberté et à l'intégrité de la personne. Action Autonomie constate depuis de nombreuses années des abus dans l'application de la loi P-38, notamment quant au degré de dangerosité réel des personnes qui en font l'objet et quant au respect de leur droit à une défense pleine et entière dans le cadre des procédures judiciaires prévues par la loi.

En matière de mesures de contrôle (isolement, contention physique et chimique) l'article 118.1 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (RLRQ, ch. S-4.2) ainsi que les *Orientations ministérielles relatives à l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle* encadrent de façon précise le recours à ces mesures qui briment la liberté de mouvement et la faculté des personnes d'interagir avec leur environnement. Ici encore, Action Autonomie a recensé un très grand nombre de cas où les dispositions de la loi et des orientations ministérielles ne sont pas respectées par les établissements de santé.

Enfin, diverses dispositions du Code civil et du Code de procédure civile encadrent la pratique de l'autorisation judiciaire de soin ou d'hébergement, qui consiste à contraindre une personne à recevoir pour une longue période de temps (généralement trois ans) un traitement (le plus souvent une médication) ou d'être hébergée dans un endroit qu'elle n'a pas choisi. L'établissement qui présente une requête en autorisation judiciaire de soins ou d'hébergement doit faire à la cour la démonstration que la personne concernée n'est pas en mesure de donner un consentement éclairé. Les jugements en matière d'autorisation judiciaire de soin ou d'hébergement sont souvent rendus de façon expéditive, sans que la personne soit en mesure de comprendre clairement le déroulement des procédures, sans qu'elle dispose du temps nécessaire à la préparation de sa défense, sans qu'elle puisse être représentée par un avocat ou même sans qu'elle soit présente à l'audience. Il s'agit là d'une violation grave du droit fondamental à un procès juste et équitable.

Action Autonomie mobilise également ses membres et sympathisantEs pour intervenir dans l'espace public autour de nombreux autres dossiers, parmi lesquels :

- L'opposition à l'utilisation des électrochocs;
- L'opposition à la sectorisation des services, qui brime le droit des personnes de choisir leur établissement de santé;

- La dénonciation de pratiques déshumanisantes et traumatisantes ayant cours dans les milieux de la psychiatrie;
- Les interventions policières auprès des personnes ayant des problèmes de santé mentale ;
- La lutte à la pauvreté et aux coupures à l'aide sociale;
- Les conditions de vie des femmes
- Les conditions de logement et d'hébergement en santé mentale, et l'itinérance

Action Autonomie cherche par différents moyens, y compris des représentations auprès de titulaires de charge publique, à sensibiliser les législateurs ainsi que l'opinion publique aux abus de droit dont sont victime les personnes vivant avec un problème de santé mentale qui font malgré elles l'objet de traitements souvent abusifs et illégaux dans leurs interactions avec le réseau de la santé et des services sociaux. Nous revendiquons aussi l'adoption par le milieu de la santé mentale d'approches alternatives dont l'efficacité a été démontrée, qui respectent les droits fondamentaux des personnes utilisatrices de services et qui contribuent souvent à accélérer l'amélioration de leur état de santé.

Un frein à la participation citoyenne

Les valeurs prônées par l'organisme impliquent que ses interventions ne se fassent pas uniquement par des membres de l'équipe de travail. Les membres de l'organisme sont régulièrement mobilisés pour prendre une part active aux démarches visant l'avancement des différents dossiers. L'obligation qui leur serait faite de s'inscrire au registre des lobbyistes aurait certainement un effet démobilisateur important auprès de ces personnes pour qui l'implication citoyenne est non seulement un moyen de contribuer à l'avancement de causes dans lesquelles elles croient, mais aussi une source de valorisation personnelle et d'interactions sociales qui contribue à améliorer leur estime de soi, à diminuer leur isolement, et à maintenir un meilleur état de santé mentale.

Le fait d'appliquer la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* aux organismes sans but lucratif et à leur membre nous apparaît constituer une entrave majeure au développement de la participation citoyenne au débat public. Avant même d'entreprendre une démarche collective en vue de l'avancement de tout dossier de défense de droit qui est, par définition, susceptible de comporter des interactions avec des titulaires de charges publiques, touTEs les membres

de l'organisme intéresséEs par cette démarche auraient l'obligation de s'inscrire au registre. Chaque personne devrait faire des rapports trimestriels de même qu'un rapport final dans les délais prescrits et répéter l'exercice pour chaque nouvelle action, sous peine de se voir imposer des amendes et autres sanctions.

- **Un exemple concret : L'action auprès des éluEs sur les mesures de contrôle**

Au printemps 2015, Action Autonomie a entrepris de mobiliser ses membres autour d'une action visant à sensibiliser les députéEs montréalaisEs à l'Assemblée nationale, et par leur intermédiaire, le ministre de la Santé et des Services sociaux, sur les abus de droit qui ont cours dans le réseau de la santé, quant à l'utilisation de mesures d'isolement et de contention physique et chimique sur des personnes utilisatrices de services en psychiatrie.

Accompagnés d'un membre de l'équipe de travail, des groupes de deux membres ont entrepris des démarches pour rencontrer un total de six éluEs. Le projet a mobilisé 13 personnes qui, si la nouvelle loi avait été en vigueur, auraient été tenues de s'inscrire au registre des lobbyistes.

De ces 13 déclarations initiales auraient découlé 52 déclarations trimestrielles pour un total de 65 interventions auprès du Commissaire ou modifications au registre. Le tout pour un seul projet sur une seule année.

Nos membres éprouvent déjà souvent des difficultés majeures à accomplir les démarches administratives nécessaires au maintien des prestations auxquelles ils et elles ont droit et qui sont essentielles à leur survie matérielle. L'imposition de nouvelles contraintes bureaucratiques dans leurs activités militantes aura pour effet de les en éloigner en permanence.

La coordination de tous ces processus par l'organisme lui imposerait également des contraintes supplémentaires, en termes de temps et d'énergie, qui entraveraient de façon non négligeable l'accomplissement de sa mission de base pour laquelle il reçoit des subventions provenant des fonds publics. Les différents processus de reddition de compte se sont significativement complexifiés pour les OSBL au cours des dernières années et leur éventuel assujettissement à la loi sur le lobbyisme viendrait encore aggraver ce problème.

Par ailleurs, plusieurs OSBL bénéficient du statut d'organisme de bienfaisance qui leur permet de remettre des reçus aux fins d'impôt à leurs donateurTRICES.

Ce statut est essentiel au financement de plusieurs organismes, dont Action Autonomie. Or l'Agence du Revenu du Canada définit de façon serrée les activités politiques que les organismes de bienfaisance sont autorisés ou non à entreprendre. L'inscription de personnes liées à un organisme de bienfaisance au registre des lobbyistes, même si ce n'était que suite à l'envoi d'une simple lettre à unE titulaire de charge publique, pourrait avoir des conséquences sérieuses sur le maintien de la reconnaissance de l'organisme concerné comme organisme de bienfaisance.

Lobbyisme et communications d'influence

Les entreprises privées et les OSBL partagent la volonté de prendre une part active au débat public et d'influencer la prise de décision en faveur des intérêts qu'ils défendent. Par la force des choses, ils procèdent cependant pour ce faire de façons très différentes.

Deux aspects essentiels distinguent les interventions de lobbyisme faites par les entreprises privées des démarches de communication d'influence provenant des OSBL.

Les moyens

Le commissaire au lobbyisme distingue trois types de lobbyiste. Les deux premiers, le lobbyiste-conseil et le lobbyiste d'entreprise consacrent la totalité ou une grande partie de leur temps et de leur expertise professionnelle à des activités de lobbyisme. Ce sont des spécialistes de l'influence auprès des décideurs et les entreprises retiennent leurs services à cette fin. Ils ont développé des réseaux de contacts élaborés qui leur donnent un accès privilégié à des décideurs de haut niveau, avec lesquels ils entretiennent des relations soutenues.

Les messages véhiculés par ce type de lobbyistes ont toutes les chances de parvenir clairement et rapidement aux titulaires de charges publiques qui ont le pouvoir de changer le cours des choses dans le sens des attentes formulées.

Les services des lobbyistes-conseils et des lobbyistes d'entreprises coûtent cher et seules de grandes organisations, en grande majorité à but lucratif, disposent des ressources financières et matérielles requises pour s'en prévaloir. Le retour

sur l'investissement est probablement avantageux puisque plusieurs centaines de lobbyistes-conseils et d'entreprises sont inscrits au registre.

Les démarches de communication d'influence effectuées par les OSBL sont, dans la grande majorité des cas, effectuées avec des moyens considérablement moins élaborés. Action Autonomie a peu de possibilités d'intervenir directement auprès des ministres responsables de l'application des lois et règlements qu'il dénonce ou voudrait voir modifiés. Ces interventions se font le plus souvent par la voie de lettres (qui demeurent la plupart du temps sans réponse), de pétitions, de participation à des actions collectives de regroupements régionaux ou nationaux, actifs dans les domaines liés à sa mission, ou par l'intermédiaire de députés locaux qui peuvent intervenir, avec un empressement variable, en notre nom auprès des élus concernés.

La différence de moyens à la disposition des OSBL et des entreprises est donc largement à l'avantage de ces dernières. Elles ont les ressources nécessaires pour obtenir une écoute privilégiée de la part des hauts fonctionnaires et des éluEs. C'est pour encadrer ce type d'activité et prévenir des abus constatés dans le passé que le registre des lobbyistes a été créé. La nature des relations entretenues historiquement entre les OSBL et les gouvernements ne justifie pas un encadrement du même ordre.

Les fins

Les fins poursuivies par les entreprises privées et les OBNL ne sont évidemment pas les mêmes. Il est peut-être utile de le rappeler ici. Les buts poursuivis par les entreprises visent l'enrichissement de leurs propriétaires et de leurs actionnaires. Les OSBL, comme leur nom l'indique, n'ont pas le droit de se livrer à des activités ayant pour but de générer des profits à l'avantage de leurs membres, de leurs administrateurTRICEs ou de leur travailleurEUSEs.

Les buts poursuivis par les OSBL sont liés à l'amélioration des conditions de vie des collectivités. Elles oeuvrent à l'avancement de causes sociales, environnementales et autres, qui ne leur apportent aucun bénéfice individuel, mais qui profitent à l'intérêt public.

Les réalisations des entreprises privées peuvent, elles aussi, entraîner des retombées qui profitent à la société, notamment en termes de développement économique régional et de création d'emploi. Mais leur finalité première est l'obtention de profits. C'est d'abord en vue de maximiser leurs profits que les entreprises font du lobby auprès des titulaires de charges publiques. Il appartient à chacun de juger de la légitimité de cette finalité. Mais il apparaît clairement que des organisations qui ne recherchent pas le profit ne devraient pas, en toute justice et équité, être soumises à des procédures visant à encadrer des activités dont la finalité leur est complètement étrangère.

Plus de transparence?

L'argument de la nécessité d'une meilleure transparence de la part de l'ensemble des organisations qui effectuent des communications d'influence a déjà été évoqué pour justifier l'inclusion des OSBL parmi les organisations visées par la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.

Il est vraisemblable que les démarches de lobbyisme menées par les entreprises privées le soient sous le sceau de la confidentialité. Les lobbyistes-conseils n'ont généralement pas le réflexe de publiciser leurs interventions et de rendre publiques l'identité et les motivations de leurs clients.

Les organismes sans but lucratif pour leur part sont légalement tenus de rendre compte de l'ensemble de leurs activités devant leurs membres, lors de leurs assemblées générales annuelles. Ces événements sont le plus souvent ouverts au public et aux médias et contribuent à la promotion des activités et services offerts par les organismes. De plus, les bailleurs de fonds des OSBL exigent de leur part une reddition de compte de plus en plus détaillée : bilans annuels et de mi-étape, plans d'action annuels et triennaux, planification stratégique, etc.

Par ailleurs, de par leur mission qui favorise la participation citoyenne, les organismes font auprès du grand public une promotion active de l'ensemble de leurs actions, y compris de leurs communications d'influence.

La notion de transparence est au cœur de la gouvernance des OSBL. L'obligation qui leur serait faite de s'inscrire au registre des Lobbyistes n'apporterait aucun élément de transparence supplémentaire à leur action et aurait pour effet de diluer, dans le registre, les activités plus opaques des entreprises et des lobbyistes-conseils dans une masse d'informations déjà publiques et disponibles par plusieurs autres canaux. Cette surabondance d'information à l'intérieur du registre entraverait les efforts du commissaire et d'autres intervenantEs en vue d'identifier les cas réellement problématiques.

Conclusion

L'inclusion des OSBL parmi les organisations visées par la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* ne présente aucun avantage significatif en termes de transparence et d'éthique et entraînerait des effets négatifs importants quant à l'implication sociale des citoyenNEs et à la réalisation de la mission des OSBL, en imposant aux uns comme aux autres de lourdes contraintes administratives qu'aucun comportement passé ne saurait justifier.

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* a été créée suite à la mise au jour de certaines pratiques contraires à l'éthique liées à des relations entre des entreprises privées et des titulaires de charges publiques. Jamais des OSBL n'ont été mêlés à ces situations. Jamais la transparence et l'éthique de travail des OSBL n'ont été remises en question dans ce contexte.

Le registre nous apparaît répondre adéquatement, dans sa forme actuelle, aux attentes pour lesquelles il a été créé et nous recommandons au commissaire et au ministre responsable de renoncer à l'idée d'y inclure les organismes sans but lucratif qui ne sont pas déjà tenus de s'y inscrire.