

C-377 : Inutile et sans précédent

Mémoire au Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles

Préparé par : Joe Boughner et Milt Isaacs
Association canadienne des agents financiers
Le 20 avril 2015



Table des matières

Introduction	3
Une mesure législative inutile	4
Inutilement intrusive	5
Inutilement ciblée	7
Inutilement onéreuse.....	8
Conclusion	10

Introduction

À titre de représentante de plus de 4 500 agents financiers de la fonction publique fédérale, l'Association canadienne des agents financiers (ACAF) est décue de constater que le projet de loi C-377, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (exigences applicables aux organisations ouvrières)*, est revenu au Sénat dans sa formulation initiale, annulant ainsi les amendements rationnels et logiques proposés par les honorables sénateurs à la retraite Hugh Segal et autres.

C'est pourquoi nous sommes de nouveau obligés de faire valoir que ce projet de loi, dans sa formulation actuelle, constitue une tentative de régler un problème qui n'existe pas d'une manière qui impose un fardeau indu à des organisations qui s'efforcent déjà de travailler avec le plus d'efficacité possible pour le compte de ses membres – membres à qui les syndicats doivent déjà rendre des comptes.

Comme syndicat représentant les agents financiers, ceux-là mêmes qui sont chargés de veiller à ce que les fonds publics soient gérés de façon responsable, nous estimons que nous sommes bien placés pour parler de responsabilité. De fait, la responsabilité, c'est notre ADN.

Or, ce projet de loi ne garantit pas la responsabilité.

L'ACAF est d'avis, tout comme, de fait, bon nombre d'intéressés de l'intérieur et de l'extérieur du mouvement ouvrier, que le projet de loi C-377 est une mesure législative inutile : inutilement intrusive, inutilement ciblée sur les syndicats et inutilement onéreuse tant pour les syndicats qu'elle cible que pour les organismes gouvernementaux surchargés et manquant de ressources.

Nous espérons que le comité fera ce qu'il faut et fera rapport au Sénat qu'il n'y a pas lieu d'aller de l'avant avec ce projet de loi.

Une mesure législative inutile

L'argument que les défenseurs du projet de loi C-377 invoquent couramment, c'est qu'il s'agit d'une mesure nécessaire pour rendre les syndicats plus responsables devant leurs membres pour les fonds qu'ils dépensent en leur nom.

De fait, les **syndicats fonctionnent déjà de manière responsable et transparente**. Chaque année, l'ACAF présente un budget, un audit indépendant de ses états financiers et un rapport annuel à ses membres lors de son assemblée générale annuelle. Nos livres sont accessibles à nos membres en tout temps; nos administrateurs élus et nos permanents au siège social sont accessibles en tout temps afin de répondre aux questions; et tout membre qui verse des cotisations a le droit de poser sa candidature à un poste du conseil d'administration s'il s'estime insatisfait du service qu'il reçoit.

Les syndicats ne reçoivent pas de fonds publics. À titre d'organisations sans but lucratif, les syndicats ne paient pas d'impôt sur le revenu et ils sont déjà tenus de présenter des déclarations financières détaillées. Le fait de proposer ces nouvelles exigences sous la forme d'un amendement à la *Loi de l'impôt sur le revenu* constitue de toute évidence un faux-fuyant destiné à détourner de véritables intentions de ce projet de loi.

Pour reprendre les propres mots du sénateur Segal :

Dans sa rédaction sinon dans son intention, le projet de loi présente de graves lacunes qui, de l'avis d'une grande majorité des témoins, sont fatales parce que le projet de loi viole les articles 92 et 91 de la Loi constitutionnelle de 1867, la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que la liberté d'expression et d'association garantie par la Charte...

Le projet de loi qui [est] devant nous recourt à Loi de l'impôt sur le revenu pour tenter d'éviter un défi constitutionnel devant les tribunaux, et cela ne va pas se passer comme ça. Un des rôles les plus importants de la Chambre haute dans un État fédéral est d'amender et même d'empêcher l'adoption de lois qui empiètent directement sur les dispositions constitutionnelles au Canada.¹

Cependant, ce projet de loi n'est pas qu'inutile. Il va beaucoup plus loin que cela.

¹ http://www.parl.gc.ca/content/sen/chamber/411/debates/175db_2013-06-17-f.htm

Inutilement intrusive

De fait, la portée même de la mesure législative proposée est intrusive à un point inquiétant. Comme l'a fait remarquer l'honorable sénateur James Cowan² :

(...) rien dans cet alinéa ne restreint la divulgation aux employés gagnant plus de 100 000 \$. On parle du « montant total [...] des opérations et versements », mais on indique plus loin qu'il faut des inscriptions distinctes précisant le nom de chaque payeur et de chaque bénéficiaire et le montant précis payé ou reçu. Le seul critère, c'est que le montant total doit être supérieur à 5 000 \$. Si un employé ou un entrepreneur gagne ou reçoit plus de 5 000 \$ au cours de l'année, il doit être personnellement identifié et le montant déclaré.

En fait, c'est à l'étape du rapport à l'autre endroit que le libellé a été clarifié pour indiquer que « les opérations et versements dont la valeur cumulative relativement à un payeur ou un bénéficiaire donné est supérieure à 5 000 \$ » doivent faire « l'objet d'inscriptions distinctes précisant le nom du payeur et du bénéficiaire ».

L'alinéa b) énonce la règle générale. Les sous-alinéas vii) et viii) qui suivent viennent s'ajouter à la règle générale des 5 000 \$, mais malheureusement, ils ne font qu'embrouiller un régime de déclaration très nébuleux.

Dans la première version, le sous-alinéa vii) exigeait la divulgation de tous les versements effectués au bénéfice des cadres, des administrateurs et des fiduciaires et le sous-alinéa viii) exigeait la divulgation de tous les versements effectués au bénéfice des employés, des concierges à temps partiel aux employés les plus haut placés en passant par les commis au classement.

Ces deux sous-alinéas ont été amendés à l'autre endroit, après que le comité a fait rapport du projet de loi. Curieusement, c'est dans le sous-alinéa vii) que l'obligation de divulguer le nom des employés qui gagnent plus de 100 000 \$ a été insérée. On l'a ajoutée à la phrase concernant les cadres, les administrateurs et les fiduciaires. Voici le libellé du sous-alinéa amendé. Il exige :

vii) un état indiquant les versements effectués au bénéfice des cadres, des administrateurs, des fiduciaires, des employés dont la rémunération est supérieure à 100 000 \$ et des personnes exerçant des fonctions de gestion dont il est raisonnable de s'attendre à ce qu'elles aient, dans la pratique normale, accès à des renseignements importants relatifs à l'entreprise, aux activités, aux actifs ou aux revenus de l'organisation ouvrière ou de la fiducie de syndicat, notamment le salaire brut, les allocations, les paiements périodiques, les avantages sociaux (y compris les obligations de prestations de retraite), les véhicules, les primes, les dons, les crédits de service, les paiements forfaitaires, les autres formes de rémunération et, sans que soit limitée la portée générale de ce qui précède, toute autre rétribution versée.

Toutefois, étant donné la teneur de l'alinéa b), que j'ai lu tout à l'heure, le nom de quiconque reçoit plus de 5 000 \$ doit déjà être divulgué. Le sous-alinéa vii) ne précise pas que tout montant inférieur à 100 000 \$ n'a pas besoin d'être déclaré. Il ne l'emporte pas sur l'alinéa b).

² http://www.parl.gc.ca/content/sen/chamber/411/debates/151db_2013-04-16-f.htm

Le projet de loi C-377 contient plusieurs clauses omnibus qui ont des applications lourdes de conséquences. Comme l'honorable sénateur Tardif l'a fait remarquer à juste titre lors du débat en deuxième lecture au Sénat³ :

J'en ai particulièrement contre le sous-alinéa 149.01(3)b)(xx), qui parle de « tout autre état prescrit », car il s'agit en fait d'une disposition fourre-tout qui permettra au gouvernement de prendre quand bon lui semble un règlement pour ajouter tel ou tel document financier à ceux qui devront être produits. Dans les faits, cela veut dire que, si nous adoptons ce projet de loi, nous allons accorder au gouvernement le pouvoir de hausser à tout moment les exigences en matière de déclarations financières auxquelles les organisations ouvrières devront se plier. C'est irresponsable.

Le sénateur Cowan a, lui aussi, exprimé des inquiétudes semblables⁴ :

Les mots « tout autre état prescrit » sous-entendent qu'il n'y a aucune limite. On peut donc ajouter n'importe quoi : l'appartenance à un parti politique ou l'adresse personnelle des employés. Rédigé ainsi, le projet de loi ne prévoit aucune limite aux divulgations que le gouvernement peut exiger par voie réglementaire.

En outre, le sénateur Cowan a relevé à juste titre la fin du libellé du premier alinéa :

... il ne se termine pas par les mots « plus précisément » ou « à savoir » ou toute expression analogue. Il se termine par les mots « et comprenant ». Selon les principes fondamentaux de l'interprétation des lois, c'est le libellé de cet alinéa qui prime et ce qui suit n'en limite pas la portée, mais ajoute des précisions.

Ce degré d'exigence en matière de déclarations financières est sans précédent et arbitraire. Le sens de ce projet de loi financier ostensible est tordu et difficile à déchiffrer pour quiconque, y compris les professionnels des finances. Ce qui est sûr, toutefois, c'est que cette mesure législative ne contribue pas à établir si, oui ou non, les syndicats sont responsables.

³ http://www.parl.gc.ca/content/sen/chamber/411/debates/154db_2013-04-23-f.htm

⁴ http://www.parl.gc.ca/content/sen/chamber/411/debates/151db_2013-04-16-f.htm

Inutilement ciblée

Comme toutes les autres organisations sans but lucratif, organismes de bienfaisance et associations professionnelles, l'ACAF vise au mieux-être du tissu canadien. Cependant, ce projet de loi élargit aux syndicats la portée des exigences en matière de production de rapports publics bien au-delà de ce qui est exigé des organisations dont les membres jouissent des mêmes avantages fiscaux – les congrégations religieuses, les sociétés de droit, les associations médicales, etc.

Terrance Oakey, président de Merit Canada et ardent défenseur du projet de loi C-377, a déclaré à maintes reprises que ces exigences proposées sont les mêmes que celles qui s'appliquent aux autres organismes publics : [traduction] « Si les organismes de bienfaisance, les députés fédéraux, les députés provinciaux, les conseillers municipaux, les fonctionnaires les bandes des Premières nations, et ainsi de suite, peuvent produire des déclarations, pourquoi pas les dirigeants syndicaux?⁵ »

Cette comparaison est injuste. Les députés fédéraux, les députés provinciaux, les conseillers municipaux et les fonctionnaires produisent des déclarations financières au public parce qu'ils sont responsables des dépenses de fonds publics. Dans la même veine, les syndicats dépensent l'argent perçu de leurs membres et ils produisent des déclarations financières afférentes à leurs membres. Ce que M. Oakey propose, c'est d'appliquer une double norme injuste exclusivement aux syndicats.

Ici encore, le sénateur Segal replace les choses dans un contexte utile⁶ :

Le sous-alinéa 149.01(3)b)(ix) précise qu'on devra fournir l'état des déboursés relatifs aux activités de relations de travail, sans exiger le même niveau de divulgation de la partie patronale. Pourquoi ne pas présenter une loi qui oblige mon parti à divulguer au Parti libéral du Canada ou au NPD, deux semaines avant que les élections soient déclenchées, ses débours relatifs aux activités de campagne, aux déplacements, à la recherche et à la publicité?

Ou peut-être devrions-nous obliger Coca-Cola à divulguer à Pepsi son plan de marketing et toute dépense de plus de 5 000 \$?

Pourquoi ne pas obliger les Canadiens de Montréal à signaler aux Bruins de Boston si l'entraîneur a dépensé plus de 5 000 \$ dans un restaurant à Boston où il a invité l'équipe à manger, précisant le nom du restaurant?

Le projet de loi sent l'État orwellien à plein nez; il est manifestement antisyndical; enfin, il amoindrit la primauté de la liberté d'expression, de la liberté de réunion et de la libre négociation collective.

⁵<http://www.calgaryherald.com/business/Oakey+time+unions+become+more+transparent/7035381/story.html>

⁶ http://www.parl.gc.ca/content/sen/chamber/411/debates/138db_2013-02-14-f.htm

Inutilement onéreuse

À ce stade-ci, il devrait être manifeste que cette mesure législative inutile n'a rien à voir avec une tentative d'imposer la responsabilité aux syndicats. Toutefois, non seulement cette mesure législative ne parvient-elle pas à améliorer la responsabilité, mais elle obligera aussi les syndicats à réaffecter des ressources, celles-là mêmes qu'ils protègent ostensiblement, pour absorber le fardeau administratif inhérent à l'accroissement de la production de déclarations.

Le fardeau additionnel imposé aux syndicats par suite de cette mesure législative est lourd de conséquences. Le projet de loi C-377 aura un certain nombre de ramifications négatives sur les syndicats canadiens, leurs membres, les autres Canadiens et Canadiennes et le gouvernement du Canada.

Les syndicats doivent déjà présenter ou produire bon nombre de déclarations et de rapports financiers exhaustifs – tant à leurs membres qu'au gouvernement fédéral. Si le projet de loi C-377 entre en vigueur, les syndicats seront obligés de présenter un rapport de plus sur les mêmes activités.

Cela étant, les syndicats devront utiliser des ressources additionnelles pour préparer ce nouveau rapport financier. Certains syndicats, en particulier ceux de petite taille, devront réaffecter des ressources jusque-là consacrées à d'autres de leurs activités, y compris, peut-être, des activités caritatives ou communautaires ou axées sur les services. De fait, certains syndicats ont fait remarquer qu'ils seront peut-être obligés d'augmenter les cotisations syndicales pour éviter un manque à gagner.

De même, pour faire en sorte que ces rapports soient préparés et produits adéquatement, le gouvernement fédéral devra utiliser des ressources et du personnel additionnels afin d'examiner chaque déclaration avant de la mettre en ligne.

L'ARC et le bureau du directeur parlementaire du budget (DPB) ont tous les deux avoué que le libellé du projet de loi C-377 est si vague et si flou qu'il est extrêmement difficile d'en arriver à des données solides relatives aux coûts. Selon les estimations de l'ARC, moins de 1 000 organisations ouvrières devraient produire des rapports. Le bureau du DPB, pour sa part, estime que 18 300 organisations ouvrières devraient produire des rapports.

La portée du projet de loi C-377 est telle qu'elle inclut toutes les sections locales des syndicats, petits et grands, au pays, ce qui fait qu'environ 25 000 organisations ouvrières devraient produire des rapports. Aux États-Unis, un département qui applique des règlements semblables, mais moins onéreux, en matière de production de déclarations disposait d'un budget de 41,3 millions de dollars en 2012 pour contrôler 26 000 syndicats.

Dans une période où le gouvernement fédéral abolit des postes et des registres coûteux (par exemple, le registre des armes d'épaule), en partie pour limiter les dépenses fédérales, il semble improductif pour le gouvernement d'appuyer un projet de loi qui l'obligera à affecter des ressources publiques additionnelles à un registre bureaucratique plutôt qu'à quelque chose qui sera manifestement avantageux pour la population canadienne.

Le sénateur Segal partage également ces inquiétudes⁷ :

Mon collègue de l'Île-du-Prince-Édouard, le sénateur Downe, a parlé avec éloquence de la nécessité d'intensifier la lutte contre l'évasion fiscale. Souhaitons-nous que les gens qui pourraient être affectés à cette lutte s'occupent plutôt de déterminer quelle section locale d'un syndicat a acheté une nouvelle chaudière pour son bureau? Pourtant, c'est ce qu'implique le projet de loi...

A-t-on décidé que l'ARC a plusieurs employés qui n'ont rien à faire? Quand est-ce que cette réunion a eu lieu? Qui est venu à cette conclusion? Pour s'acquitter de sa nouvelle mission fouineuse, l'ARC devra embaucher de nouveaux employés et aura besoin d'un fonds d'exploitation de 2,5 millions de dollars, en plus de 800 000 \$ de plus par année. Ce sont les estimations de l'agence. Pour sa part, le directeur parlementaire du budget dit que le chiffre sera bien plus élevé encore.

⁷ http://www.parl.gc.ca/content/sen/chamber/411/debates/138db_2013-02-14-f.htm

Conclusion

Les syndicats canadiens tirent leur mandat et leur légitimité des membres qu'ils représentent. Ils ne sont pas gérés par des « dirigeants syndicaux » autonomes; ils sont dirigés par des représentants dûment élus qui proviennent de la base des membres, ceux-là mêmes que ce projet de loi prétend défendre. Il ne manque pas de mécanismes par lesquels les membres peuvent exiger des comptes de leurs dirigeants syndicaux.

De fait, ce sont les membres de votre comité qui, les premiers, se sont rendu compte de la vraie nature de ce projet de loi. Le bon travail du Sénat du Canada a empêché que ce projet de loi vicié ne devienne loi il y a deux ans. Le fait qu'il ait été renvoyé à la Chambre haute dans sa formulation initiale est frustrant, mais nous avons bon espoir que le second regard pondéré qui définit votre travail prévaudra de nouveau.

Les syndiqués au Canada ont parfaitement le droit de s'attendre à ce que leurs dirigeants syndicaux leur rendent des comptes. Il est toutefois fallacieux de prétendre que les syndicats ne le font pas à l'heure actuelle ou que ce projet de loi, d'une manière ou de l'autre, les rendra plus responsables. La mesure législative était viciée il y a deux ans et elle l'est toujours aujourd'hui.

Nous comptons sur votre comité pour faire ce qu'il faut.