



DÉBATS DU SÉNAT

1^{re} SESSION • 41^e LÉGISLATURE • VOLUME 148 • NUMÉRO 154

LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU
Projet de loi modificatif—Deuxième lecture
du projet de loi C-377—Suite du débat

Discours de

l'honorable Claudette Tardif

Le mardi 23 avril 2013

LE SÉNAT

Le mardi 23 avril 2013

[Traduction]

LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

PROJET DE LOI MODIFICATIF—DEUXIÈME LECTURE—
SUITE DU DÉBAT

L'ordre du jour appelle :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénatrice Eaton, appuyée par l'honorable sénateur Rivard, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-377, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (exigences applicables aux organisations ouvrières).

L'honorable Claudette Tardif (leader adjoint de l'opposition) :
Honorables sénateurs, je prends la parole aujourd'hui avec la permission de la sénatrice Ringuette, qui a proposé l'ajournement en son nom et qui est la deuxième intervenante dans le débat sur le projet de loi.

J'aimerais joindre ma voix à tous ceux qui s'opposent vigoureusement au projet de loi C-377, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (exigences applicables aux organisations ouvrières). Il s'agit du plus récent ajout à la série de projets de loi d'initiative parlementaire que le gouvernement fait valoir avec vigueur. Aujourd'hui, je traiterai de plusieurs aspects du projet de loi : sa constitutionnalité, les préoccupations qu'il soulève au chapitre de la protection de la vie privée, les coûts qu'il représente pour le gouvernement du Canada, son incidence potentielle sur le bien-être des travailleurs canadiens et son absence totale de justification.

Les honorables sénateurs connaissent bien le contenu du projet de loi, puisqu'ils ont entendu les observations de sa marraine, la sénatrice Eaton, ainsi que l'examen exhaustif qu'en ont fait les sénateurs Cowan et Segal. Le projet de loi vise à obliger les syndicats à divulguer au public canadien leurs renseignements financiers, y compris les salaires et avantages versés à certains employés.

Selon Ressources humaines et Développement des compétences Canada, en date de janvier 2012, plus de 4,6 millions de travailleurs canadiens étaient protégés par une convention collective. Des millions d'autres ont été membres d'un syndicat au cours de leur vie active et sont maintenant à la retraite. Nous savons que le projet de loi, s'il est adopté, touchera, de manière directe ou indirecte, une tranche énorme de la population canadienne.

Je parlerai d'abord de ce qui pourrait bien être la principale source de préoccupation à l'égard du projet de loi C-377 : sa constitutionnalité. Bien des questions se posent, comme de savoir si ce projet de loi résisterait à une contestation de sa constitutionnalité. Premièrement, le projet de loi empiète sur les droits à la liberté d'expression et à la liberté d'association des Canadiens pourtant garantis par la Constitution.

Deuxièmement, il y a un problème de compétence. Les sénateurs sauront que les articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1867 précisent la répartition des pouvoirs législatifs. Le paragraphe 92(13) de la Constitution précise pour sa part que la propriété et les droits civils relèvent de la responsabilité exclusive des provinces.

À mon avis, il est clair que, lorsque le député de Surrey-Sud—White Rock—Cloverdale a rédigé ce projet de loi, il n'a pas

pleinement compris les limites que la Constitution canadienne impose aux pouvoirs législatifs du Parlement fédéral.

Les lois fiscales sont de compétence fédérale, mais il est faux de prétendre que le projet de loi C-377 n'est qu'une mesure législative d'ordre fiscal qui pourrait incidemment se rapporter à la sphère du mouvement syndical. Il n'y a aucun lien entre la réglementation proposée dans ce projet de loi et l'application d'exigences fiscales. Il n'existe tout simplement aucun fondement lié à l'application de l'impôt sur le revenu relativement aux divulgations exigées dans le projet de loi C-377. À preuve, il aurait été facile de faire adopter ces mêmes exigences dans le cadre d'un projet de loi ne cherchant pas à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu. De plus, il n'existe aucun lien structurel entre les mesures contenues dans le projet de loi C-377 et les exonérations fiscales accordées aux syndicats en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Ce projet de loi a pour seul et unique but de réglementer les activités des organisations ouvrières, ce qu'invalide la Constitution canadienne.

L'Association du Barreau canadien confirme cette analyse en ces termes : « À notre avis, il est inapproprié que des restrictions opérationnelles soient introduites par des modifications à la législation fiscale. »

Honorables sénateurs, qualifier une mesure de « politique fiscale » n'en fait pas pour autant une politique fiscale, pas plus que le fait de qualifier de « budget » un projet de loi omnibus de 700 pages ne fait de ce dernier un budget.

[Français]

Le projet de loi C-377 soulève également de graves préoccupations au sujet de la protection de la vie privée. La commissaire à la protection de la vie privée du Canada, une haute fonctionnaire du Parlement, qui agit sans lien de dépendance et qui est mandatée pour défendre le droit des Canadiens à la vie privée, a fait connaître publiquement ses préoccupations concernant ce projet de loi en disant ce qui suit :

La transparence et la responsabilisation sont des éléments essentiels d'une bonne gouvernance et d'une démocratie efficace et solide.

Cependant, en ma qualité de commissaire à la protection de la vie privée du Canada, il est de mon devoir de protéger et de promouvoir le droit à la vie privée des personnes. [...] le projet de loi C-377 soulève de sérieuses préoccupations en matière de protection de la vie privée.

• (1640)

Des amendements ont apportés à ce projet de loi à l'autre endroit afin de tenir compte de certaines préoccupations concernant la vie privée. La commissaire estimait cependant que même après les amendements apportés pour en améliorer certains aspects, le projet de loi allait quand même trop loin. Sa principale constatation est que l'atteinte à la vie privée n'est pas proportionnelle au besoin de divulgation.

En guise de précision, la commissaire a attiré l'attention sur le fait qu'il existe des cas au Canada où les salaires sont divulgués publiquement lorsqu'ils sont financés directement par le public. Cependant, ces cas exceptionnels de divulgation publique « ne créent pas un précédent clair pour les organisations ouvrières

puisque celles-ci sont responsables avant tout envers leurs membres et non envers le grand public. »

Des lois dites « d'ouverture » existent pour certains gouvernements et sociétés d'État, mais ces organisations sont financées par des deniers publics. La commissaire estime que l'atteinte à la vie privée des personnes concernées semble grandement disproportionnée.

[Traduction]

Nous devons trouver le juste milieu entre les objectifs légitimes de protection de l'intérêt public et le respect des intérêts personnels, qui est protégé par nos lois et par la Charte canadienne des droits et libertés. Je ne crois pas que ce projet de loi est équilibré à cet égard.

L'année dernière, le gouvernement a lancé un site web, coupezapaperasse.gc.ca, et a créé une commission nationale pour trouver des moyens de réduire la paperasse, qualifiée d'irritants, dans les règlements et les processus du gouvernement. Sur ce site web, le gouvernement explique de long en large pourquoi la réduction de la paperasse constitue le moyen le plus efficace de juguler les dépenses et d'améliorer la façon dont l'État sert la population. Or, le projet de loi C-377, par définition, crée de la paperasse. Cela envoie certainement un message contradictoire à la population canadienne lorsque des députés ministériels insistent pour qu'un tel projet de loi soit adopté.

Même après que des amendements visant à réduire les coûts ont été apportés à ce projet de loi, le directeur parlementaire du budget estimait qu'environ 18 000 documents seraient probablement produits chaque année, ce qui pourrait coûter 36 millions de dollars au contribuable canadien, les deux premières années, et 14,4 millions de dollars par année par la suite.

Où est l'intérêt public dans ce projet de loi? Que nous apporteront les millions de dollars qui seront dépensés par l'Agence du revenu du Canada? Les défenseurs de ce projet de loi n'ont pas réussi à démontrer que le besoin auquel est censé répondre ce projet de loi est proportionnel à ces coûts.

Ce projet de loi me dérange énormément parce que je suis convaincue qu'il nuira au fonctionnement efficace des syndicats et au bien-être des travailleurs canadiens. Par exemple, la divulgation d'états financiers détaillés exigée par le projet de loi placera les syndicats et les organisations ouvrières dans une position désavantageuse du fait que le patronat connaîtrait en détail la situation financière des syndicats, comme le solde du fond d'indemnité des grévistes et, par conséquent, la capacité d'un syndicat de faire durer une grève.

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.

Nous entendons souvent le gouvernement Harper dire que l'emploi et l'économie sont ses priorités absolues. Or, de ce point de vue, force est de conclure que ce projet de loi freinerait le développement économique du pays. En quoi l'intérêt public — et plus particulièrement celui des travailleurs — sera-t-il mieux servi si on oblige par une loi les organisations ouvrières à consacrer temps, énergie et ressources à remplir des formulaires administratifs et non

à améliorer les conditions de travail et l'accessibilité? Les organisations ouvrières peuvent contribuer positivement à notre croissance économique, mais seulement si le gouvernement ne joue pas les trouble-fête en les inondant de paperasseries.

Honorables sénateurs, je crois qu'il est important que nous discutions sérieusement du bien-fondé de cette mesure législative, ou plutôt du fait qu'elle ne repose sur rien de concret, sinon sur un principe irrationnel selon lequel les organisations ouvrières étant subventionnées par l'État grâce à la Loi de l'impôt sur le revenu, elles devraient être tenues de révéler leurs états financiers au public canadien.

[Français]

Honorables sénateurs, ce n'est tout simplement pas le cas. Hormis le fait qu'elles ne sont pas tenues de payer de l'impôt sur le revenu, les organisations ouvrières ne reçoivent en fait aucune subvention spéciale ni aucuns fonds publics. Ce sont leurs membres qui peuvent déduire leurs cotisations syndicales dans leur déclaration de revenus annuelle.

Cela m'amène à un point fondamental : en ce qui a trait à cette affaire, nous ne devons pas oublier qu'il n'y a pas de principe établi ou accepté voulant que ces groupes rendent compte à la population canadienne. À l'instar de tout autre type d'organisation, les syndicats doivent rendre compte à leurs intervenants, c'est-à-dire à leurs membres.

Ce sont les personnes qui paient des cotisations syndicales, les membres, qui doivent savoir comment les syndicats dépensent l'argent. L'Association du Barreau canadien a avancé un argument qui mérite d'être signalé. Je cite :

Une organisation ouvrière travaille au profit de ses membres, et à ce titre ressemble à une société privée. La gouvernance et la transparence de l'organisation devraient être une question d'intérêt général pour ses membres, pas pour le public.

Les syndicats doivent rendre compte à leurs membres. Des allègements fiscaux accordés à ces organisations ne justifient en rien des exigences en matière de déclaration qui portent atteinte à la vie privée.

Comme le savent les honorables sénateurs, les sociétés profitent elles aussi de nombreux allègements fiscaux.

[Traduction]

Les syndicats ne vivent pas dans le secret, comme voudraient nous le faire croire certains sénateurs, de l'autre côté. Dans la plupart des cas, leurs dépenses doivent être approuvées par leurs membres et leur conseil de direction. Leurs responsables des finances sont élus, et la grande majorité d'entre eux ont inscrit dans leur constitution qu'ils doivent fournir leurs états financiers à chacun de leurs membres.

Nous savons aussi que des mesures juridiques existent déjà. L'article 110 du Code canadien du travail dit ceci :

(1) Les syndicats et les organisations patronales sont tenus, sur demande d'un de leurs adhérents, de fournir gratuitement à celui-ci une copie de leurs états financiers à la date de clôture du dernier exercice [...]

Il dit ensuite ceci :

(2) Les états financiers doivent être suffisamment détaillés pour donner une image fidèle des opérations et de la situation financière du syndicat ou de l'organisation patronale.

Voici ce que dit l'article 110 sur les plaintes adressées au Conseil canadien des relations industrielles :

(3) Saisi d'une plainte d'un adhérent accusant son syndicat ou son organisation patronale d'avoir violé le paragraphe (1), le Conseil peut, par ordonnance, enjoindre au syndicat ou à l'organisation patronale de lui transmettre des états financiers [...]

En 2011, sur 4,6 millions de travailleurs, un total de six ont déposé une plainte portant sur la transparence ou l'accès à l'information. Il me semble évident que les membres des syndicats disposent d'un nombre suffisant et satisfaisants de recours qui leur permettent d'avoir accès aux renseignements financiers de leur organisation ouvrière. Le projet de loi C-377 cherche donc à régler un problème qui n'existe pas.

Mettons de côté un instant les infrastructures qui permettent actuellement d'assurer une transparence appropriée. Je crains aussi que le principe que le projet de loi est censé défendre ne soit pas appliqué de façon uniforme. Pourquoi ces mesures extrêmes de divulgation ne ciblent-elles que les syndicats? Des organisations professionnelles, comme les barreaux — auxquels les avocats en exercice doivent adhérer et dont les cotisations sont déductibles d'impôt —, bénéficient d'un traitement fiscal préférentiel, mais ne figurent pas dans le projet de loi C-377. Mon collègue de l'autre endroit, le député de Cape Breton—Canso, a présenté des amendements en vue d'inclure ces associations professionnelles qui, aux fins de ce projet de loi, ne diffèrent pas des autres organisations ouvrières. Or, le gouvernement les a rejetés. Ce faisant, il a envoyé un message clair : il veut imposer l'obligation de divulguer ces renseignements uniquement aux syndicats. C'est une position difficile à défendre.

• (1650)

Qu'en est-il des entreprises privées? Elles profitent de nombreux allègements fiscaux et, conformément au principe de ce projet de loi, elles devraient également être assujetties à ce régime de transparence. Parmi les traitements fiscaux préférentiels accordés aux entreprises privées, lesquels privent le Trésor public de millions de dollars, il y a : la Stratégie emploi jeunesse, le crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental et le Programme canadien pour la commercialisation des innovations.

Plusieurs ministères provinciaux du Travail ont exprimé, en privé et en public, leur inquiétude au sujet du projet de loi C-377. Les deux plus grandes provinces du Canada — l'Ontario et le Québec — qui, ensemble, représentent 62 p. 100 des travailleurs canadiens, ont publiquement exprimé leur opposition à ce projet de loi. Le Manitoba et la Nouvelle-Écosse ont également exprimé leurs préoccupations.

J'ai reçu une lettre de la ministre du Travail de l'Ontario. Voici ce qu'elle m'a écrit :

Je crois que l'objectif de ce projet de loi mine et entrave considérablement l'administration interne et les activités des syndicats et ne s'appuie pas sur des pratiques ou des politiques de relations de travail défendables.

Le ministre a dit de ce projet de loi qu'il est « inutilement provocateur » et s'est dit inquiet car, en cette période économique difficile, les gouvernements, les syndicats et les employeurs doivent collaborer. Il a ajouté que ce projet de loi, adopté par la Chambre des communes, s'ingère inutilement dans ce processus.

Le ministre ontarien parle en connaissance de cause. L'Ontario a déjà eu une loi semblable au projet de loi C-377. Cependant, la province a trouvé que les exigences concernant la divulgation de renseignements financiers prenaient beaucoup de temps et qu'elles

coûtaient cher. Elle s'est aussi rendu compte que peu d'avantages pouvaient en découler. Elle a donc abrogé la loi.

Pourrais-je avoir cinq minutes de plus?

Son Honneur le Président intérimaire : Honorables sénateurs, acceptez-vous d'accorder plus de temps à la sénatrice?

Des voix : D'accord.

Son Honneur le Président intérimaire : Vous disposez de cinq minutes supplémentaires, sénatrice Tardif.

La sénatrice Tardif : Merci.

Le ministre a déclaré que ces exigences n'avaient pas eu pour effet de promouvoir des relations de travail productives et qu'elles n'avaient pas permis aux membres des syndicats de bénéficier d'une reddition de comptes accrue.

En Alberta, d'innombrables groupes de citoyens que je représente dans cette enceinte ont fait part de leur opposition au projet de loi C-377. Parmi eux, mentionnons le Conseil régional albertain des menuisiers et des travailleurs assimilés, la Fédération albertaine du travail, l'Association des enseignants de l'Alberta, les Infirmières unies de l'Alberta et le Syndicat des fonctionnaires provinciaux de l'Alberta.

Les menuisiers de l'Alberta dénoncent le fait que, en vertu du projet de loi, les syndicats seraient tenus de signaler le pourcentage de temps que leurs agents, leurs employés et leurs entrepreneurs consacrent à des activités politiques et de lobbying, ce qui représente une intrusion incroyable dans le travail que réalisent quotidiennement les syndicats pour défendre les intérêts de leurs membres.

Le président de la Fédération albertaine du travail, Gil McGowan, a déclaré ce qui suit :

Il s'agit d'un projet de loi politique. Après avoir coupé les vivres aux groupes d'environnementalistes et de femmes, ils tentent maintenant de museler une entité dynamique et progressiste.

L'Association des enseignants de l'Alberta a fait la déclaration suivante :

Le projet de loi C-377 aura des conséquences importantes pour les femmes, car elles représentent 70 p. 100 des enseignants au Canada. Elles seront touchées en tant que membres d'un syndicat et contribuables en raison de la perte de services payés par les ressources syndicales qui devront dorénavant être consacrées à cet exercice comptable inutile, ainsi que des coûts de mise en œuvre qui devront maintenant être assumés par les contribuables.

Les 25 000 infirmières de l'Alberta ont souligné que leur exécutif syndical, tout comme la majorité des autres exécutifs, est tenu de rendre directement compte de ses activités et de ses dépenses aux membres du syndicat, United Nurses of Alberta. Voici ce qu'elles ont dit :

Les membres contrôlent directement la façon dont l'argent du syndicat est dépensé, dans le cadre d'un processus bien établi, transparent et démocratique. [...] Nous divulguons nos états financiers vérifiés à nos directeurs, à toutes les sections locales et aux délégués dans le cadre de réunions.

Selon les infirmières, ce projet de loi est tout à fait inutile et motivé par des raisons politiques.

Le président de l'Alberta Union of Public Employees, Guy Smith, a déclaré ceci :

Les dispositions de la mesure législative proposée imposeraient un lourd fardeau administratif et financier à notre syndicat et diminueraient bel et bien la rentabilité et l'efficacité de notre organisation. En effet, si ce projet de loi était adopté, il nous imposerait des exigences coûteuses en matière de rapports. Je suis franchement étonné de constater qu'un gouvernement qui souhaite réduire la paperasserie administrative et gérer plus efficacement le pays appuie une telle mesure législative.

Lorsque notre collègue, le sénateur Segal, a pris la parole au sujet de ce projet de loi, le 14 février, il a résumé la situation ainsi :

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.

[Français]

Honorables sénateurs, je vous ai présenté les lacunes de ce projet de loi par rapport à la protection de la vie privée, les coûts administratifs, les effets néfastes sur les travailleurs et l'absence de justification du projet de loi C-377. L'ensemble des témoignages reçus mine le fondement de ce projet de loi. En tant que sénateurs, il nous incombe de faire preuve de circonspection avant de l'adopter. Nous savons qu'il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire qu'appuie le gouvernement avec grand enthousiasme. Malgré cela, cinq membres du gouvernement, à l'autre endroit, étaient à ce point convaincus que le projet de loi était une politique publique erronée

qu'ils ont voté contre. Parmi eux se trouvait un collègue albertain, le député d'Edmonton–St. Albert.

Cette enceinte se veut une Chambre de second examen objectif. J'ose espérer que les honorables sénateurs examineront attentivement ce projet de loi et ses effets néfastes, et voteront contre le projet de loi C-377.

L'honorable Pierre Claude Nolin : La sénatrice accepterait-elle de répondre à question? La sénatrice Tardif nous dit que la Loi constitutionnelle de 1867, à l'article 92, paragraphe 13, qui confie aux provinces la possibilité de régir le droit privé — et une relation contractuelle de travail fait partie de cette responsabilité —, empêcherait le Parlement du Canada de légiférer en ce qui concerne une organisation ouvrière provinciale.

Toutefois, si le projet de loi ne se concentrait que sur les relations de travail au niveau fédéral et éliminait, par exemple, par un amendement, toute mention aux organisations ouvrières provinciales, la sénatrice croit-elle que le test constitutionnel serait positif?

La sénatrice Tardif : Honorables sénateurs, disons que, sur le plan constitutionnel, cela pourrait peut-être faire tomber cette critique. Par contre, il y a bien d'autres aspects du projet de loi qui posent problème.

Le sénateur Nolin : Honorables sénateurs, la sénatrice Tardif aura compris que j'ai limité ma question à la question constitutionnelle, qui d'ailleurs constituait son premier argument.

(Sur la motion de la sénatrice Tardif, au nom de la sénatrice Ringuette, le débat est ajourné.)