

Pour plus de transparence

Commentaires du Conseil du patronat du Québec
sur le projet de loi C-377, *Loi modifiant la Loi de*
l'impôt sur le revenu (exigences applicables aux
organisations ouvrières)

Novembre 2012

Le Conseil du patronat du Québec

Le Conseil du patronat du Québec a pour mission de s'assurer que les entreprises disposent au Québec des meilleures conditions possibles – notamment en matière de capital humain – afin de prospérer de façon durable dans un contexte de concurrence mondiale. Point de convergence de la solidarité patronale, il constitue, par son leadership, une référence incontournable dans ses domaines d'intervention et exerce, de manière constructive, une influence considérable visant une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

Commentaires du Conseil du patronat du Québec

sur le projet de loi C-377, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (exigences applicables aux organisations ouvrières)*

Novembre 2012

Introduction

Le Conseil du patronat du Québec remercie le Comité permanent des finances de lui fournir l'occasion de présenter ses commentaires au sujet du projet de loi C-377, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (exigences applicables aux organisations ouvrières)*.

Le Conseil accueille favorablement ce projet de loi qui, par souci de transparence, vise à exiger que les associations syndicales rendent publics leurs états financiers et dévoilent l'usage qu'elles font des cotisations versées par leurs membres.

À titre de représentant des employeurs du Québec, le Conseil du patronat s'est déjà prononcé d'ailleurs à plusieurs reprises en faveur de changements qui vont dans ce sens. Il estime tout à fait approprié que le montant des cotisations que versent obligatoirement les travailleurs à leur syndicat en vertu de la formule Rand¹ soit rendu public, de même que l'utilisation qui en est faite.

Le Conseil du patronat rappelle que, selon un récent sondage réalisé par Recherche Nanos pour le compte d'*InfoTravail*, 83 % des travailleurs canadiens sont en faveur d'obliger les associations syndicales à rendre publics leurs états financiers. Cette proportion est encore plus forte au Québec où 95 % des travailleurs sondés appuient cette proposition.

Les résultats d'un sondage effectué pour le Conseil du patronat lui-même par la firme Léger Marketing en mars 2012² auprès de 1 049 Québécoises et Québécois vont dans le même sens. Ils révèlent en effet que le grand public estime, dans une proportion de 97 %, que les syndicats devraient être tenus légalement de rendre des comptes - soit auprès de leurs membres, soit publiquement - sur l'utilisation des cotisations syndicales payées par des employés syndiqués.

Bien que le Conseil du patronat appuie le principe du projet de loi, il estime toutefois qu'il pourrait être bonifié en étant allégé.

¹ On entend par « formule Rand » l'obligation pour un employeur de prélever à la source les cotisations syndicales payables par l'ensemble des salariés d'une unité de négociation, qu'ils soient membres en règle du syndicat concerné ou non.

² <http://www.cpq.qc.ca/assets/files/sondages/2012/sondage0512.pdf>

L'avantage fiscal

Le principal argument qui milite en faveur de l'exigence de divulgation des états financiers et d'autres transactions financières est, sans contredit, le multiple avantage fiscal dont bénéficient les syndicats. En effet, la cotisation à un syndicat est déductible d'impôt au palier fédéral.³ Les indemnités de grève versées par un syndicat à ses membres ne sont pas imposables. Finalement, les revenus des syndicats sont exonérés d'impôt. Les contribuables sont donc en droit de connaître l'usage qui est fait des cotisations.

De plus, la formule Rand procure un pouvoir de « quasi-taxation » aux organisations syndicales auprès d'un certain groupe de contribuables, c'est-à-dire ceux qui travaillent dans des établissements syndiqués, soit 31 % des travailleurs au Canada et 39 % au Québec.

Le Conseil du patronat estime que les sommes versées en cotisations syndicales s'élèvent à environ un milliard de dollars au Québec et à plus de quatre milliards à l'échelle du Canada. Il serait logique et tout à fait légitime que le privilège conféré aux syndicats par la formule Rand soit assorti d'obligations de transparence financière de la part des organisations syndicales et des dirigeants syndicaux. Mais ce n'est pas le cas dans le contexte légal actuel. Ces obligations s'avéreraient tout particulièrement pertinentes au Québec où, dans un secteur comme la construction, les syndicats sont parfois en situation de monopole dans certains métiers alors que l'appartenance à un syndicat est obligatoire.

Le gouvernement, les organismes publics, les entreprises cotées en Bourse et la plupart des organisations qui regroupent de nombreux membres sont sujets à des normes strictes en matière de divulgation d'information financière à leurs membres ou au grand public. Il semble normal que des organisations d'aussi grande envergure que les syndicats soient soumises à des exigences similaires.

Manque actuel de transparence

La situation actuelle se caractérise généralement par un manque de transparence non seulement auprès des contribuables et du grand public, mais également auprès des travailleurs syndiqués eux-mêmes quant aux détails des dépenses encourues par leurs syndicats, alors que ces derniers sont tous obligés de payer des cotisations syndicales.

Même si les Codes du travail dans certaines provinces et au palier fédéral prévoient certaines dispositions de divulgation, la transparence est loin d'être au rendez-vous. Au Québec, par exemple, les syndicats sont obligés de divulguer chaque année leurs états financiers à leurs membres.⁴ Toutefois, ce sont les syndicats eux-mêmes qui déterminent les détails financiers qui sont dévoilés. Aucune vérification des états financiers n'est obligatoire.

³ Et donne droit à un crédit d'impôt au Québec et dans d'autres provinces.

⁴ Article 47.1 du *Code du travail du Québec* : « Une association accréditée doit divulguer chaque année à ses membres ses états financiers. Elle doit aussi remettre gratuitement au membre qui en fait la demande une copie de ces états financiers. »

Et il n'existe aucune exigence de ventilation des dépenses entre celles qui servent aux relations du travail et celles qui visent notamment à financer des campagnes de nature idéologique ou politique, avec lesquelles les travailleurs cotisant au syndicat ne sont pas nécessairement en accord. Par ailleurs, les membres des syndicats ne reçoivent pas automatiquement une copie des états financiers; au contraire, ils doivent en faire expressément la demande pour les obtenir. Un travailleur faisant partie de l'unité de négociation sans être membre du syndicat, et qui verse donc sa cotisation syndicale de façon obligatoire, n'aurait même pas droit à cette information.

Le *Code du travail* fédéral prévoit que les syndicats « sont tenus, sur demande d'un de leurs adhérents, de fournir gratuitement à celui-ci une copie de leurs états financiers ». Il prévoit aussi que les états financiers « doivent être suffisamment détaillés pour donner une image fidèle des opérations et de la situation financières du syndicat ». Ces dispositions ne précisent pas toutefois la nature des détails à divulguer et elles s'appliquent, encore une fois, seulement « sur demande » d'un « de leurs adhérents ». En Ontario et en Colombie-Britannique, il existe également certaines dispositions de divulgation un peu semblables à celles du palier fédéral.

Ces dispositions, plutôt « minimales », sont loin de garantir que les membres des syndicats et le grand public seront informés de l'utilisation qui est faite des cotisations et d'apporter la transparence requise en vertu de l'obligation de cotiser et des avantages fiscaux associés.

Intérêt de ce projet de loi pour les chefs syndicaux

En plus de répondre à des exigences de bonne gouvernance et de transparence financière, les obligations prévues par ce projet de loi seront à l'avantage des organisations syndicales elles-mêmes et de leurs chefs. Ces derniers, en effet, pourront faire la démonstration qu'ils n'ont rien à cacher, que les cotisations sont utilisées efficacement dans le meilleur intérêt des travailleurs syndiqués, et que leur rémunération et leurs dépenses ne sont pas excessives, et correspondent aux pratiques en cours.

Notons finalement que dans un pays comme la France, la tendance est à une plus grande transparence et plus de divulgation. Depuis l'adoption de la *Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*, les organisations syndicales françaises doivent respecter des normes comptables rigoureuses et rendre disponibles en ligne leurs états financiers.

Autres commentaires plus spécifiques

Tout en étant d'accord avec l'approche générale, le Conseil du patronat se questionne toutefois sur certaines dispositions du projet de loi C-377.

Si ce projet de loi était adopté, les exigences qui seraient imposées aux syndicats se diviseraient essentiellement en deux catégories : l'obligation de divulguer les états financiers et celle de rendre publics des états sur différentes transactions dépassant 5 000 \$.

La question se pose à savoir s'il est concevable, entre autres, d'exiger plus de détails sur le plan des états financiers et d'en exiger possiblement moins sur celui des autres états. La ventilation des dépenses selon qu'elles sont reliées ou non à des fins de relations du travail est particulièrement intéressante et importante; elle représente pour le Conseil du patronat un élément central du projet de loi. La distinction entre les dépenses reliées aux relations du travail et celles qui servent à soutenir d'autres causes n'est pas un réel problème. Certains critères peuvent même être développés en vue de la rendre plus facile à effectuer. D'ailleurs, dans plusieurs pays, une distinction est établie entre ces deux types de dépenses.

- *La complexité du processus*

Certains leaders syndicaux et autres intervenants prétendent que les nouvelles exigences infusent beaucoup de complexité au processus et entraîneront des coûts considérables, ce qui risque même de se traduire par une hausse des cotisations pour les travailleurs. De l'avis de plusieurs experts consultés, une codification appropriée et une systématisation dans la comptabilisation des dépenses pourraient rendre la tâche facile et ne pas entraîner de coûts supplémentaires, du moins à moyen terme, une fois toutes les procédures implantées. À l'exception de la question relative au seuil de 5 000 \$, il existe des exigences pratiquement similaires pour plusieurs organismes publics ou privés. Il pourrait toutefois y avoir moyen de simplifier ou de regrouper certaines exigences.

- *Le seuil de 5 000 \$*

Pour ce qui est du seuil de 5 000 \$, au-delà duquel les transactions devraient être rendues publiques, le commentaire du Conseil du patronat est simplement que les organisations syndicales diffèrent de l'une à l'autre. La somme de 5 000 \$ peut représenter ainsi une somme importante dans le cas de certaines organisations, et être vraiment mineure pour d'autres. Peut-on penser avoir une certaine modulation selon le nombre de membres ou déterminer un seuil qui représente un certain pourcentage du total des cotisations par exemple?

- *Les prêts de plus de 250 \$*

La question du Conseil à cet égard est de savoir pourquoi un syndicat consentirait des prêts? Est-ce normal? Est-ce une pratique courante? Quel en est l'objectif et quels sont les montants généralement en cause? Le Conseil est d'opinion que si un syndicat souhaite accorder des prêts, il devrait le faire au moyen de cotisations volontaires de ses membres et non de cotisations obligatoires.

- *La vérification des états financiers*

Le projet de loi est muet sur la vérification des états financiers. Or, peu importe le degré d'information ou de détails exigés, la validation par des experts externes est

une condition essentielle de crédibilité de ses états. Le Conseil recommande donc de prêter attention à cette considération.

- *Le manque de clarté de certaines dispositions*

Les sous-alinéas (xiv) et (xv) de l'alinéa 3 de l'article 1 ne semblent pas tout à fait clairs. Dans cet article, lorsque l'on parle de « l'état des déboursés relatifs au paiement des coûts indirects » et de « l'état des déboursés relatifs à l'organisation d'activités », de quelles activités s'agit-il? Il y aurait probablement lieu de clarifier ces libellés.

La situation du Conseil du patronat du Québec en tant qu'association patronale

À ceux qui plaident que les associations patronales ne sont pas soumises aux exigences introduites par le projet de loi, le Conseil du patronat spécifie que, comme association patronale, contrairement aux associations syndicales, il est financé principalement par des cotisations **volontaires** de ses associations et de ses entreprises membres ainsi que par les surplus générés par les différentes activités et les divers événements qu'il organise. Les états financiers du Conseil du patronat, par ailleurs, sont vérifiés annuellement par une firme comptable externe choisie par le conseil d'administration et présentés à l'ensemble des membres du Conseil à son assemblée générale annuelle. De plus, en cas d'insatisfaction d'un membre sur l'utilisation des sommes cotisées, ce dernier peut se retirer en tout temps de l'association et ne plus contribuer à l'organisation. Malheureusement, une telle décision est impossible pour un travailleur dans un environnement syndiqué.

Au-delà du projet de loi C-377

Ce projet de loi exige la divulgation de plusieurs détails concernant l'utilisation qui est faite des cotisations syndicales, mais, bien sûr, ne se prononce pas sur la justification de ces dépenses. Selon le Conseil du patronat, d'autres mesures sont nécessaires pour donner plus de pouvoir aux travailleurs et plus de légitimité à l'action syndicale.

Même si le Conseil du patronat du Québec estime compréhensible l'application de la formule Rand, qui fait en sorte que tous les travailleurs qui profitent des conditions de travail négociées par les syndicats soient appelés à participer à leur financement, il croit que les associations de travailleurs devraient être tenues légalement de consacrer la totalité des fonds qui leur sont versés sur une base obligatoire pour représenter les intérêts des travailleurs syndiqués sur le seul plan des relations du travail. Ainsi, au-delà de la divulgation, le Conseil est d'avis que la portion de ces cotisations utilisée pour financer d'autres activités que la représentation sur le plan des relations du travail (notamment des campagnes d'affaires publiques ou des relations gouvernementales) devrait être versée sur une base volontaire par les travailleurs.

Comment justifier en effet qu'un syndicat puisse utiliser des cotisations à des fins idéologiques et politiques alors qu'en vertu de la formule Rand, elles lui sont versées obligatoirement par tous ses membres, quelles que soient leurs opinions ou leur allégeance politique?

Si les associations syndicales souhaitent effectuer des interventions de nature politique ou idéologique, elles devraient être obligées de financer ces activités au moyen de cotisations volontaires. L'utilisation de cotisations syndicales obligatoires à des fins partisans est totalement inacceptable selon le Conseil. À cet égard, mentionnons que cette position est massivement partagée par une portion très importante de la population québécoise, dont font évidemment partie les travailleurs syndiqués.

Le sondage Léger Marketing pour le compte du Conseil du patronat de mars 2012⁵ révèle en effet que le grand public se montre favorable à une utilisation des cotisations syndicales plus transparente, strictement réservée à des fins de relations du travail.

Une proportion de 88 % des répondants ne trouve pas acceptable que les cotisations syndicales servent à prendre position sur différents enjeux de société, et 97 % d'entre eux ne trouvent pas acceptable qu'elles servent à appuyer un parti politique.

D'ailleurs, en interdisant aux syndicats de dépenser l'argent de cotisations obligatoires pour soutenir des causes idéologiques ou sociales, le Canada s'inscrirait dans une tendance mondiale. Dans la plupart des pays démocratiques, il est interdit en effet à un syndicat de dépenser l'argent de cotisations obligatoires à ces fins sans le consentement individuel de ses syndiqués. C'est le cas aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande, ainsi que dans la Communauté européenne depuis un jugement de la Cour européenne des droits de l'homme rendu en 2007.

Conclusion

Le projet de loi C-377 vient corriger une anomalie qui existait sur le plan de la divulgation des états financiers des syndicats qui profitent de cotisations obligatoires des travailleurs syndiqués et d'importants avantages fiscaux. Il a aussi le mérite d'harmoniser et de clarifier les exigences à cet égard à travers le Canada. Il fait partie d'un ensemble de mesures qui contribueraient à implanter des pratiques de transparence et de bonne gouvernance et qui favoriseraient un meilleur équilibre entre les intérêts des syndicats, des travailleurs et des contribuables. Certaines dispositions gagneraient cependant à être revues afin de mieux atteindre l'objectif visé, en limitant les dispositions administratives qui ne visent pas l'atteinte de l'objectif.

⁵ *Supra*, note 2.