

LOI MODIFIANT LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU (EXIGENCES APPLICABLES AUX ORGANISATIONS OUVRIÈRES)

PROJET DE LOI C-377

(29-10-2012)

Alain Barré
Professeur de droit du travail
Département des relations industrielles
Université Laval
alain.barre@rt.ulaval.ca

INTRODUCTION

Le Projet de loi C-377, intitulé *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (exigences applicables aux organisations ouvrières)*, a été présenté en première lecture le 5 décembre 2011. Si ce Projet de loi C-377 devait être adopté et entrer en vigueur tel que rédigé, toutes les organisations syndicales du Canada seraient tenues de présenter une déclaration annuelle comportant des renseignements détaillés sur leurs revenus et dépenses, notamment les salaires de leurs employés, cadres et administrateurs, ainsi que toute dépense excédant la somme de 5 000 \$ (avec identification du payeur et du bénéficiaire, ainsi que l'objet et la description de l'opération). Ces renseignements seraient ensuite publiés sur le site internet du ministère du Revenu du Canada.

La question essentielle soulevée par ce projet de loi est celle de la légalité ou de sa validité constitutionnelle au regard du partage de la compétence législative opéré par les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. C'est le mandat qui nous a été confié. Un député a déjà anticipé un problème de cette nature. Ainsi, dans le cadre des débats en deuxième lecture sur le projet, le député Joe Comartin (Windsor-Tecumseh) a déclaré que « le projet de loi nous pose problème parce qu'il empiète probablement sur les compétences provinciales [...] » (*Débats de la Chambre des communes*, Compte rendu officiel, 41^e législature, 1^{ère} session, 6 février 2012, p. 4863). Le député n'a toutefois pas étayé son assertion.

Les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* établissent le partage des compétences par « catégories de sujets » (en anglais, « *classes of subjects* ») à l'intérieur desquelles se rangent des « matières » (en anglais, « *matters* »). L'article 91 établit les catégories de sujets attribuées exclusivement au Parlement, alors que l'article 92 établit les catégories de sujets attribuées exclusivement aux législatures provinciales. Après examen du contenu du projet à l'étude, nous prétendons que les auteurs du Projet de loi C-377 n'ont pas évalué correctement l'importance des contraintes que la *Constitution du Canada* impose au législateur fédéral en cette matière. Voici pourquoi.

Pour juger de la validité constitutionnelle de toute loi (dans certains cas, son aire d'applicabilité), il faut en analyser le contenu, et ce, en procédant en deux étapes. La première consiste à établir la « matière » (« *matter* ») de la loi contestée. En d'autres termes, il faut en établir le « caractère véritable » (en anglais, son « *pith and substance* »). Cette étape est la plus importante et la plus délicate de l'exercice : le fait d'établir correctement le caractère dominant, la substance ou l'essence d'une loi permet de juger de sa validité constitutionnelle. Ceci fait, il faut ensuite ranger la matière identifiée dans la catégorie de sujets appropriée sous les articles 91 et 92. Si la loi ainsi analysée peut être rattachée à un titre de compétence attribué à l'autorité législative qui l'a adoptée, sa validité constitutionnelle sera reconnue; dans le cas contraire, la loi sera invalide. En d'autres termes, pour statuer sur la constitutionnalité de toute loi, il faut d'abord établir la « matière » sur laquelle elle porte, déterminer son essence, c'est-à-dire son caractère véritable (1.). Par la suite, il faut vérifier, compte tenu de son caractère véritable, si la loi a été adoptée par l'autorité législative compétente. Pour décider de la validité ou de l'aire d'applicabilité de la loi présentement à l'étude, il faut donc établir et préciser l'étendue de la compétence fédérale en matière de relations du travail (2.).

Après analyse de la substance de la loi telle que rédigée, nous constatons que le Projet de loi C-377 ne constitue pas une loi fiscale qui, de façon incidente, pourrait toucher au domaine des organisations syndicales. En fait, il s'agit ici d'une loi du travail qui a pour objet unique de réglementer le fonctionnement des organisations syndicales. En conséquence, compte tenu des limites constitutionnelles de la compétence fédérale en

matière de relations du travail, nous devons conclure que ce projet de loi est invalide au regard du partage de la compétence législative établi par la *Constitution du Canada*. Plus encore, on n'a même pas à s'interroger sur son aire d'applicabilité puisque le projet de loi, tel que rédigé, est totalement invalide étant donné que sa « substance » même porte sur un domaine relevant de la compétence exclusive des provinces canadiennes sur la base de l'article 92 (13) de la *Loi constitutionnelle de 1867* : « la propriété et les droits civils dans la province ». Ce projet, tel que rédigé, ne peut donc s'appliquer à aucune organisation syndicale au Canada.

1. Le caractère véritable du Projet de loi C-377

1.1 Le caractère véritable d'une loi : le droit

Dans le cadre de toute contestation fondée sur la validité constitutionnelle d'une loi, les tribunaux se doivent d'abord de procéder à la qualification de la loi. Pour ce faire, ils doivent identifier son essence, sa substance, son caractère véritable (en anglais, son « *pith and substance* »). Rechercher le caractère véritable d'une loi « consiste en fait à identifier la "matière" sur laquelle porte essentiellement cette législation » (Henri Brun, Guy Tremblay, Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais inc., 2008, p. 448). Il s'agit de déterminer sa « caractéristique dominante », sa « nature véritable » ou son « caractère essentiel ». Bref, il faut identifier la substance même de la loi : ce à quoi la loi est relative. Les auteurs anglo-canadiens vont se référer au « *true meaning* », au « *dominant feature* », au « *leading feature* », au « *true nature and character* », au « *dominant or most important characteristic* ». L'expression consacrée reste le « *pith and substance* » de la loi (voir Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2011 Student Edition, Toronto, Carswell, 2011, p. 15-7). En d'autres termes, la législation à l'étude porte-t-elle sur les « relations du travail »? Peut-elle être qualifiée de « loi du travail »?

Dans la recherche du caractère véritable d'une loi, il faut d'abord s'attarder à identifier son objectif réel et non à ses effets. Il faut s'attarder à son « objectif dominant » : « les buts et les effets secondaires de cette loi n'influent pas sur sa validité » (Henri Brun, Guy

Tremblay Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Cowansville. Éditions Yvon Blais inc. 2008, p. 450). Étant donné toutefois qu'il faut s'attacher à identifier l'« objectif réel de la législation contestée, et non à son objectif déclaré ou apparent » (*idem*, p. 449), la connaissance des effets de la loi peut s'avérer utile, voire indispensable, notamment dans les cas de législation déguisée; c'est-à-dire là où le législateur régleme une matière autre que celle annoncée dans l'objectif « déclaré » de la loi (voir André Tremblay, *Droit constitutionnel. Principes*, 2^e éd., Montréal, Les Éditions Thémis, 2000, p. 316 et 319). Ce point semble particulièrement pertinent dans l'espèce. Le professeur Hogg s'est déjà exprimé avec clarté sur ce point : « [...] the search for pith and substance will not remain within the four corners of the statute if there is reason to believe that the direct legal effects of the statute are directed to the indirect achievement of other purposes » (Peter W. Hogg, *Constitutional of Canada*, 2011 Student Edition, Toronto, Carswell, 2011, p. 15-16). Les preuves extrinsèques (notamment les débats parlementaires) peuvent donc aussi être prises en compte lors de la recherche du caractère véritable de toute loi à l'étude (voir Hogg, p. 15-15).

1.2 Application du droit au Projet de loi C-377

La question est donc simple : le Projet de loi C-377 (dans l'hypothèse de son adoption par le Parlement et de son entrée en vigueur) porte-t-il sur la fiscalité ou sur les relations du travail? Bref, s'agit-il d'une loi fiscale ou d'une loi du travail, plus précisément d'une loi dont l'objet est de réglementer les organisations syndicales?

L'opinion du Congrès du travail du Canada

La question semble avoir été peu évoquée jusqu'à ce jour. Toutefois, le Congrès du travail du Canada (ci-après, le « CTC »), dans un document publié sur son site internet : « Bill C-377 : Costly and Discriminatory », semble bien y reconnaître là une tentative de législation déguisée :

6. The hidden agenda – interference in labour relations

This Bill is not at all about taxes, so doesn't belong in the *Income Tax Act*. It is clearly interference in the labour laws of this country, most of which are in provincial jurisdiction.

It is an overt interference in the labour relations process designed to give significant advantages to employers, at taxpayers' expense.

Dans un autre document du CTC (« Sommaire du CTC sur le projet de loi C-377 »), l'auteur soulève clairement l'absence de tout lien entre la réglementation envisagée dans le projet de loi et la mise en œuvre de prescriptions fiscales :

La nature du projet de loi C-377 semblerait concerner davantage la réglementation des organisations syndicales, une question qui n'est pas liée à la mise en application des dispositions fiscales ou à l'imposition fiscale. **Les dispositions de divulgation stipulées dans le projet de loi C-377 ne semblent pas être basées sur la mise en application des dispositions fiscales.**

(caractères gras dans l'original)

Un cas de législation déguisée?

L'insertion de cette réglementation dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* constitue-t-elle un déguisement, une manœuvre habile cherchant à la couvrir d'un vêtement juridique approprié aux circonstances afin de « légitimer » son adoption au regard du partage de la compétence législative établi par les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*? Le Parlement fédéral poursuivrait-il un but incompatible avec le partage des compétences? Dans son mémoire présenté au Comité permanent des finances, l'Association du Barreau canadien, après avoir noté que le projet de loi pourrait « avoir une importante incidence sur les activités des syndicats », observa qu'il était « inapproprié que des restrictions opérationnelles soient introduites par des modifications à la législation fiscale ». À notre avis, il s'agit d'un cas patent de « législation déguisée » : sous l'apparence d'une loi fiscale, le Parlement fédéral tente de s'introduire dans un champ de compétence relevant de la compétence exclusive des législatures provinciales (à propos de la législation déguisée, voir Nicole Duplé, *Droit constitutionnel : principes fondamentaux*, 4^e éd., Montréal, Wilson et Lafleur ltée, 2009, p. 399-400; Yves Ouellette, « Les frères ennemis : la théorie de la qualification face à la

législation déguisée. Une introduction à la jurisprudence politique », (1985) 10 *Revue juridique Thémis* 53-74).

Tout d'abord, le simple fait que la réglementation soit insérée dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'autorise pas l'interprète de la loi à conclure que le caractère dominant de la loi soit la fiscalité : les tribunaux ne s'intéressent aucunement à la forme d'une législation pour la qualifier juridiquement (voir Henri Brun, Guy Tremblay, Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Éditions Yvon Blais inc., 2008, p. 449).

À preuve, une telle réglementation aurait pu facilement faire l'objet d'un autre projet de loi distinct, sans lien aucun avec la *Loi de l'impôt sur le revenu*. À cet égard, on peut souligner, à titre comparatif, qu'aux États-Unis, depuis l'adoption du Landrum-Griffin Act en 1959, ce sont les lois du travail qui ont créé une obligation de déclaration à la charge des organisations ouvrières. De plus, l'administration du régime en question relève du Labor Department.

C'est donc l'examen du sommaire, de son contenu et du contexte factuel entourant son adoption, qui permettra de dégager le caractère véritable de la loi.

Le sommaire de la loi

Remarquons d'abord que le sommaire (les notes explicatives) du projet de loi ne cherche en aucune façon à établir un lien quelconque entre la réglementation projetée et les prescriptions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Exception faite de la mention du titre de la loi modifiée, le sommaire ne suggère aucunement que l'objectif de la loi serait relatif à la fiscalité. Au contraire, ce sommaire donne clairement à penser que l'objectif « déclaré » de la loi n'est rien d'autre que d'astreindre les organisations syndicales à fournir « des renseignements financiers » au gouvernement fédéral. En d'autres termes, l'objectif « déclaré » laisse croire qu'il s'agit là d'une réglementation des organisations syndicales, sujet relevant pourtant de la compétence exclusive des provinces.

Le contenu de la loi

L'examen du contenu de la loi (« *the four corners of the statute* ») ne révèle qu'un lien très ténu avec les prescriptions fiscales de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il n'y a pas de lien structurel entre le contenu du Projet de loi C-377 et l'exemption fiscale dont jouissent les organisations ouvrières en vertu de l'article 149 (1) k). Pas davantage avec la déduction fiscale dont bénéficient les contribuables en vertu de l'article 8 (1) i) dans le calcul de leur revenu d'emploi. Le fait que le nouvel article 149.01 ait été ajouté immédiatement après l'article 149, qui accorde cette exemption fiscale, n'a pas d'incidence : rappelons-le, les tribunaux ne tiennent aucunement compte de la forme de loi pour la caractériser, pour déterminer son essence.

En vertu de l'article 149 (1) k), aucun impôt n'est payable par « une organisation ou une association ouvrière ». Cependant, le texte de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne définit nulle part les termes « organisation ouvrière » ou « association ouvrière ». En d'autres termes, il suffit simplement de constater l'existence d'une « organisation ouvrière » au sens usuel des mots pour jouir de l'exemption fiscale de l'article 19 (1) k). L'Agence du revenu du Canada n'ajoutait rien d'autre lorsqu'elle affirmait qu'une organisation ouvrière « correspond généralement à une association de travailleurs dans le même domaine ou de domaines connexes regroupés pour des fins de défense de leurs intérêts professionnels, économiques ou autres » (9907908).

Dans un autre cas, la référence à la défense des intérêts professionnels des travailleurs a été traduite par « for the purpose of securing the most favourable conditions, wages or hours of work for its members » (9532825). En somme, pour se qualifier à titre d'« organisation ouvrière », et ainsi bénéficier de l'exemption fiscale, « the organization must be organised and operated for the benefit of labour, which is normally understood to refer to the workers or employees ». Ainsi, une organisation dont les objets sont « [...] to consider and adopt methods for promoting and regulating sound labour relations, to negotiate collective agreements with a trade union [...] and to pursue related undertakings on behalf of its employer-members » n'est pas considérée « to be a labour

organization » au sens de l'article 149 (1) k). Il s'agit manifestement d'une opinion conforme au sens usuel de l'expression « organisation ouvrière ».

Certes, on peut prendre acte que le Projet de loi C-377 définit la notion d'« organisation ouvrière », définition qui vaudra tant dans le cadre de l'article 149, lequel établit le droit à l'exemption fiscale, que dans celui du nouvel article 149.01 qui crée une obligation nouvelle, à la charge des organisations ouvrières, de fournir des renseignements financiers annuels. De plus, deux commentaires s'imposent. En premier lieu, ce texte n'a pas pour effet d'élargir ou de restreindre la notion d'« organisation ouvrière » qui a droit à l'exemption fiscale prévue à l'article 149 (1) k). Que l'organisation ouvrière soit celle qui a pour « objet de régir les relations entre les employeurs et les employés » (a. 149.01 (1) nouveau) ou celle qui peut se définir comme « une association de travailleurs [...] regroupés pour des fins de défense de leurs intérêts professionnels, économiques, ou autres » (définition donnée par le ministre dans le cadre de l'article 149 (1) k)), l'essence reste la même : dans tous les cas, il s'agit bien de la définition de l'organisation ouvrière prise dans son sens ordinaire. En second lieu, l'ajout de la définition donnée à l'article 149 ne crée aucun lien entre les deux dispositions, lien de nature à modifier le caractère véritable de la loi nouvelle. En somme, ce n'est pas parce que les articles 149 et 149.01 comportent tous deux la même définition d'une « organisation ouvrière » que le caractère véritable de l'article 149.01 s'en trouve modifié pour autant. Encore une fois, ce serait attacher plus d'importance à la « forme » de la loi qu'à sa « substance ».

Par ailleurs, on constate que la loi n'exige pas que l'organisation ouvrière soit « accréditée » ou « reconnue », selon le cas, en vertu d'une loi provinciale ou fédérale, pour jouir du statut fiscal reconnu par l'article 149 (1) k). Toute organisation ouvrière, selon le sens usuel de cette expression, a droit à ce statut fiscal.

Enfin, en vertu de l'article 8 (1) i), le contribuable qui paye des « cotisations annuelles » à un syndicat peut réclamer et obtenir une déduction dans le calcul de son revenu d'emploi. Pour le sens à donner au mot « syndicat », la loi renvoie simplement à la définition que l'on retrouve déjà à l'article 3 du *Code canadien du travail*, c'est-à-dire

une « association [...] regroupant des employés en vue notamment de la réglementation des relations entre employeurs et employés ». Le Projet de loi C-377 ne crée toutefois aucun lien organique entre le droit à cette déduction et l'obligation faite à l'organisation ouvrière de déclarer annuellement les renseignements prescrits. À défaut d'un lien explicite, faut-il comprendre que l'objectif du Projet de loi C-377 serait de permettre à la population canadienne de s'informer sur l'usage de leurs cotisations par leurs organisations ouvrières? Auquel cas, le caractère véritable de la loi se rapporterait à la « réglementation » des organisations ouvrières.

L'expression « organisation ouvrière » n'ayant pas été définie à la loi, il n'y a donc aucune condition précise à satisfaire pour jouir de ce statut fiscal et de l'exemption fiscale qui y est rattachée. En conséquence, toute organisation ouvrière bénéficie théoriquement de ce statut fiscal. Les renseignements exigés par le Projet de loi C-377 n'auraient donc pas pour objet de vérifier si une organisation ouvrière donnée a droit ou non au statut fiscal attribué par l'article 149 (1) k). Bref, il n'existerait aucun lien organique entre les renseignements recherchés par la loi et l'exemption fiscale dont bénéficient les organisations ouvrières.

Le contexte factuel

S'agissant d'un projet de loi d'initiative parlementaire, et non d'un projet de loi d'initiative ministérielle, il nous faut donc examiner également les déclarations de son parrain afin d'identifier l'objectif déclaré du projet de loi. Il ne s'agit pas ici de rechercher un animus antisyndical chez son auteur. Il suffit d'établir l'objectif « déclaré », étant entendu toutefois que l'objectif « réel » peut différer de cet objectif « déclaré ». Au regard de l'objectif déclaré, il n'est nullement nécessaire d'établir l'état d'esprit de son auteur. En d'autres termes, ce n'est pas parce que le parrain du projet affirme que les « organisations ouvrières jouent un rôle important dans la société [...] défendent les droits des travailleurs [...] et veillent à ce que les travailleurs reçoivent une rémunération adéquate en échange de leur travail », que son projet de loi ne pourrait pas

avoir pour objet de réglementer les organisations syndicales. Par ailleurs, si un tel état d'esprit fautif existait, il pourrait s'avérer utile de chercher à l'établir.

Selon le député Russ Hiebert, parrain du Projet de loi C-377, la *Loi de l'impôt sur le revenu* offre des « avantages importants » aux organisations syndicales (*Débats de la Chambre des communes*, Compte rendu officiel, 41^e législature, 1^{ère} session, 5 décembre 2011, p. 3978). En deuxième lecture, le 6 février 2012, le député Hiebert ajoute qu'« il n'est que juste que la population sache comment ces fonds sont dépensés » (*Débats de la Chambre des communes*, Compte rendu officiel, 41^e législature, 1^{ère} session, 6 février 2012, p. 4859) 6 février 2012). Toujours en deuxième lecture, après avoir souligné que « le projet de loi n'a pas pour objet d'exiger la divulgation de l'information aux syndiqués », il affirme que le projet de loi « vise plutôt à exiger la divulgation de cette information à la population, parce que la population fournit un avantage financier par l'entremise du régime fiscal. Le public a droit de savoir comment les organisations ouvrières utilisent les avantages qu'il leur procure » (*Débats de la Chambre des communes*, Compte rendu officiel, 41^e législature, 1^{ère} session, 13 mars 2012, p. 6221). Il apparaît extrêmement douteux que l'existence d'une simple déduction fiscale puisse avoir pour effet de créer un « intérêt », encore moins un « droit » (un intérêt légalement protégé), du public à connaître l'étendue de l'administration financière des organisations syndicales, à tout le moins l'ensemble des renseignements financiers visés par le Projet de loi C-377.

Il faut bien sûr tenir compte que dans le cas d'une législation déguisée, on oppose parfois l'« objectif déclaré » à l'« objectif réel ». Toutefois, dans le présent cas, l'objectif réel de la loi n'est rien d'autre que l'objectif déclaré. Il y a ici coïncidence parfaite et les deux objectifs ne font qu'un. Que ce soit dans le sommaire de la loi, dans son contenu ou dans les déclarations faites à la Chambre des communes, l'objectif déclaré est de réglementer les organisations syndicales. C'est clairement le caractère dominant du Projet de loi cC-377. S'il fallait attribuer un quelconque caractère fiscal à ce projet de loi, il faudrait sans nul doute retenir que ce caractère serait purement incident, sans importance au

regard de la qualification de la loi sur le plan constitutionnel (en anglais, « *irrelevant for constitutional purposes* »).

Reste maintenant à vérifier si le Parlement peut valablement adopter une telle réglementation. Il faut alors nous interroger sur l'étendue de la compétence fédérale en matière de relations du travail, plus particulièrement sur la capacité du Parlement à légiférer à propos de l'institution appelée « syndicat » ou « organisation ouvrière ».

2. L'étendue de la compétence fédérale en matière de relations du travail

2.1 La compétence fédérale à l'égard des entreprises fédérales

Les règles fondamentales gouvernant le partage de la compétence en matière de relations du travail sont bien connues. Depuis l'arrêt *Snider* rendu à Londres par le comité judiciaire du Conseil privé, les relations du travail relèvent en principe de la compétence législative des provinces canadiennes sur la base de l'article 92 (13) portant sur « la propriété et les droits civils dans la province » (« property and civil rights in the province ») (voir *Toronto Electric Commissioners c. Snider*, [1925] A.C. 396). En d'autres termes, la matière « relations du travail » se range dans la catégorie de sujets « la propriété et les droits civils dans la province ».

Par dérogation à ce principe, le Parlement fédéral peut toutefois légiférer sur les relations du travail dans les secteurs d'activités économiques qui relèvent de sa compétence législative en vertu de l'article 91 ou des sous-paragraphes a), b) et c) de l'article 92 (10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette dérogation à la règle générale fut reconnue en 1955 dans l'*Affaire des débardeurs (Renvoi relatif à la validité de la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail)*, [1955] R.C.S. 529). Le pouvoir de réglementer une certaine activité économique emporte, par nécessité, celui de régir les relations du travail dans les entreprises dont l'activité relève de sa compétence. Les relations du travail au sein de ces entreprises constituent, en ce cas, un aspect

essentiel (« *vital parts* ») de son exploitation (voir *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co.*, [1966] R.C.S. 767). En d'autres termes, la matière « relations du travail » peut aussi être rangée dans les catégories de sujets qui attribuent au Parlement la capacité de légiférer à l'égard de certains secteurs d'activité économique. Les entreprises qui oeuvrent dans ces secteurs d'activité économique sont d'ailleurs communément qualifiées d' « entreprises fédérales ». La Cour suprême du Canada a déjà rappelé que la compétence fédérale, en matière de relations du travail, dépend essentiellement du pouvoir législatif que possède le Parlement sur une activité économique donnée : « [...] la compétence [fédérale] en matière de travail relève du pouvoir législatif sur l'exploitation et non sur la personne de l'employeur » (voir *Conseil canadien des relations du travail c. La ville de Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729, 736).

2.2 La compétence fédérale à l'égard des syndicats

La question de la validité constitutionnelle du Projet de loi C-377 nous amène donc, pour reprendre les mots du Conseil canadien des relations du travail, dans un « recoin inexploré des relations du travail » (en anglais, « *unexplored corner of labour relations* ») (voir *Finn c. La Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers*, 47 di 49, p. 65). L'étendue de la compétence fédérale à l'égard des relations du travail dans les entreprises fédérales est assez bien définie. Le Projet de loi C-377 soulève toutefois la question des limites de la compétence fédérale : cette compétence autorise-t-elle le Parlement à légiférer à l'égard du « syndicat » en tant qu'institution, non en sa qualité d'agent négociateur en vertu d'un système de négociation collective par ailleurs validement adopté? C'est en définitive la question fondamentale soulevée par le Projet de loi C-377.

Les auteurs Brun, Tremblay et Brouillet ne discutent à peu près pas de la question. Après s'être référés à l'affaire *Snider*, ils se limitent à dire que « la réglementation des syndicats relève [...] des provinces » (p. 476). La seule référence donnée à l'appui de cette affirmation est l'arrêt *Oil, Chemical and Atomic Workers c. Imperial Oil*, [1963] R.C.S. 584. Cet arrêt n'est toutefois pas sans lien avec notre sujet (voir *infra*). Peter W. Hogg,

pour sa part, ne semble pas faire de distinction entre le syndicat en tant qu'objet distinct de réglementation et les relations du travail proprement dites : « in the labour field, the power to regulate trade unions is possessed by the level of government that wields authority over particular industries in which the trade union members are employed » (Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Student Edition, Toronto, Carswell, 2011, p. 44-2). En d'autres termes, selon cet auteur, la compétence à l'égard du syndicat suit le partage usuel de la compétence législative à l'égard de la matière « relations du travail ». Le syndicat ne serait donc pas un sujet indépendant de réglementation. Nous ne pouvons, toutefois pas, partager ce point de vue (voir *infra*). Tel qu'exprimé, le point de vue du professeur Hogg pourrait signifier que le Projet de loi C-377, dans la mesure où son caractère véritable concerne la réglementation des organisations ouvrières, ne saurait s'appliquer aux organisations représentant des employés relevant de la compétence usuelle des provinces canadiennes en matière de relations du travail. Il ne pourrait s'appliquer qu'à l'égard des syndicats agissant à titre d'agent négociateur dans le cadre d'entreprises fédérales ou dans la fonction publique fédérale.

La question, bien que peu discutée, n'est toutefois pas nouvelle. Ainsi, dès 1968, le Rapport Woods, après avoir souligné que la réglementation des syndicats relevait « probablement » de la compétence législative des provinces sur la base de l'article 92 (13) « la propriété et les droits civils dans la province », concluait sans que « toute tentative de promulguer une législation fédérale sur les syndicats au sens strict échouerait probablement en tout ou en partie [...] le Parlement peut élaborer une législation facultative; mais il ne saurait obliger tous les syndicats à se conformer aux normes qu'il [imposerait] » (par. 758).

À la lumière des opinions exprimées par ces auteurs, on peut commencer à comprendre pourquoi le Conseil canadien des relations du travail a pu qualifier le sujet de « recoin inexploré des relations du travail » (voir *supra*). Ces auteurs, nous semble-t-il, n'osent pas aborder la question de la compétence législative à l'égard du syndicat... dans la mesure où le syndicat possède un « aspect constitutionnel indépendant » (selon Bora Laskin, « *independent constitutional value* ». Ces auteurs nous semblent se référer

uniquement à la question du partage de la compétence législative à l'égard de la matière « relations du travail », sans aborder celle du syndicat possédant un aspect constitutionnel indépendant.

Certes, la compétence d'exception du Parlement l'autorise à légiférer à l'égard du syndicat en sa qualité d'agent négociateur, au sens de l'article 3 du *Code canadien du travail*, dans le cadre d'une entreprise fédérale. Ainsi, il a pu valablement légiférer à propos : de la retenue à la source par l'employeur des cotisations syndicales (a. 70), du scrutin préalable au déclenchement d'une grève (a. 87.3 (1)), de l'obligation de juste représentation à la charge du syndicat (a. 37), de l'inclusion dans une convention collective d'une clause imposant l'adhésion à un syndicat (a. 68), etc. Dans tous ces cas, la réglementation fédérale a porté essentiellement sur le syndicat en sa qualité d'agent négociateur. Mais la réglementation envisagée par le Projet de loi C-377 n'est clairement pas de cette nature : elle a pour objet le syndicat en tant qu'institution, et non en sa qualité d'agent négociateur dans le cadre d'un système de relations industrielles institué par une loi valide : le *Code canadien du travail*.

De plus, nous ne connaissons aucune autorité qui serait de nature à habilitier le Parlement à légiférer sur le syndicat en tant qu'institution. En d'autres termes, dans la mesure où le syndicat possède un « aspect constitutionnel indépendant », le Parlement ne jouit d'aucune autorité pour le réglementer. Seules les législatures provinciales jouissent d'une telle autorité sur la base de l'article 92 (13) de la *Loi constitutionnelle de 1867* : « la propriété et les droits civils dans la province ». La compétence fédérale est clairement limitée aux relations du travail dans les entreprises fédérales, entreprises dont l'activité économique relève de la compétence législative exclusive du Parlement en vertu de la *Constitution du Canada*.

Si l'opinion du professeur Hogg (voir *supra*) devait être prise au pied de la lettre, il faudrait comprendre que le Parlement pourrait légiférer valablement sur les syndicats en marge de leur statut d'agent négociateur, mais uniquement à l'égard des syndicats dont les membres seraient employés dans le cadre d'une entreprise fédérale. Cette proposition

doit être complètement rejetée. De nombreux syndicats détiennent à la fois des accreditations en vertu du *Code canadien du travail* ainsi que d'autres en vertu de lois provinciales. La Cour suprême du Canada a maintes fois rappelé que la *Constitution du Canada* doit « pouvoir être appliquée de façon continue et régulière » (voir *Construction Montcalm Inc. c. La Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754, p. [...]; voir aussi *Northern Telecom ltée c. Les travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115, p. 132). C'est pourquoi le syndicat, en tant qu'institution, ne peut être réglementé par les deux ordres de gouvernement existant au Canada.

Le syndicat qui possède la qualité d'agent négociateur dans le cadre d'une entreprise fédérale n'exploite pas, à proprement parler, une entreprise fédérale. Les relations juridiques entre lui et ses employés sont « entièrement régies par les lois provinciales en matière de relations du travail » (voir *McIntyre c. International Association of Machinists and Aerospace Workers, International Office*, 2007 QCCA 1178, par. 29). En d'autres termes, on ne peut prétendre que les employés d'un tel syndicat seraient des « employés dans le cadre d'une entreprise fédérale » au sens de l'article 4 du *Code canadien du travail*.

CONCLUSION

Au terme de cette opinion juridique, nous retenons que le Projet de loi C-377 a pour objet véritable de réglementer des organisations ouvrières. S'agissant d'un cas patent de législation déguisée, il nous apparaît évident que ce projet de loi cherche à réglementer les organisations ouvrières en leur imposant une obligation de fournir des renseignements à caractère financier, obligation sans lien véritable avec les prescriptions à caractère fiscal contenues à la loi, que ce soit l'exemption fiscale dont bénéficient les organisations ouvrières en vertu de l'article 141 (1) k) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou de la déduction dont bénéficie le contribuable dans le calcul de son revenu en vertu de l'article 8 (1) i).

Au regard du Projet de loi C-377, il ne s'agit pas de décider de son aire d'applicabilité comme c'est fréquemment le cas dans les litiges relatifs au partage de la compétence législative dans le domaine des relations du travail. S'il s'agissait d'un cas relatif à l'aire d'applicabilité d'une loi, par ailleurs validement adoptée, il faudrait alors restreindre son domaine d'application aux seules organisations ouvrières agissant à titre d'agent négociateur dans le cadre d'une entreprise fédérale. Mais la question qui se pose ici est plutôt celle de sa validité constitutionnelle : le Parlement ne possède aucune compétence pour régler les syndicats en tant qu'objet distinct. Sa seule compétence se limite aux relations du travail au sein des entreprises fédérales. Un syndicat possédant un statut d'« agent négociateur » dans le cadre d'une entreprise fédérale ne peut être qualifié d'entreprise fédérale. En d'autres termes, dans la mesure où une organisation syndicale ou un syndicat possède un « aspect constitutionnel indépendant », sa réglementation relève uniquement de la compétence législative exclusive des provinces canadiennes sur la base de la catégorie de sujets intitulée « La propriété et les droits civils dans la province » : article 92 (13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Si le Projet de loi C-377 devait être adopté, puis entrer en vigueur, la loi pourrait certainement être déclarée « inopérante » par les tribunaux canadiens sur la base de l'article 52 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* : son contenu est incompatible avec le partage de la compétence législative établi par la *Constitution du Canada*.

BIBLIOGRAPHIE

- BRUN, H., TREMBLAY, G., BROUILLET, E., *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., 2008, 1548 pp.
KE 4219 B894 2008
- DION, G., *Dictionnaire canadien des relations du travail*, 2^e éd., Québec, P.U.L., 1986, 993 pp.
- DUPLE, N., *Droit constitutionnel : principes fondamentaux*, 4^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur Itée, 2009, pp.
KE 4219 D935 2009
- GAGNON, P., *Le droit du travail du Québec*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais inc., 2003, 809 pp.
- GAGNON, R. P., LEBEL, L., VERGE, P., *Droit du travail*, 2^e éd., Sainte-Foy, P.U.L., 1991, 1065 pp.
- HOGG, P. W., *Constitutional Law of Canada*, Student Edition, Scarborough, Carswell, 2011, 1286 pp.
KE 4219 H716 2011
- HOGG, P. W., *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd., Scarborough, Carswell, 2007, vol. 1 et 2
KE 4219 H716 2007 1 et 2
- MURRAY, G., VERGE, P., « La représentation syndicale au-delà de l'entreprise », (1994) 35 *Les Cahiers de Droit* 419-466
- OUELLETTE, Y., « Les fiers ennemis : la théorie de la qualification face à la législation déguisée. Une introduction à la jurisprudence juridique », (1967) 2 *R.J.T.* 53
- Rapport de l'Équipe spécialisée en relations de travail (Rapport Woods)*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969, 272 pp.
- SHERMAN, Daniel M., *La Loi du Praticien. Loi de l'impôt sur le revenu 2012*, 26^{ème} édition, Toronto, Carswell, 2012, 3108 pp.
KE 5753.9 P 895 F 26 2012
- TREMBLAY, A., *Droit constitutionnel. Principes*, 2^e éd., Montréal, Les Éditions Thémis, 2000, 557 pp.
KI 4199 T789 2000