



COMMISSION DES INSTITUTIONS
Déposé le : 2017-08-23
No. : CI-212
Secrétaire : M. Ouellette

Montréal, le 23 août 2017

Monsieur Guy Ouellette,
Président de la Commission des institutions
Député de Chomedey
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3
ci@assnat.qc.ca

Objet : Étude détaillée du projet de loi n° 62 « Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements religieux dans certains organismes » : conséquences sur l'autonomie des organismes d'action communautaire autonome.

Monsieur le président de la Commission des institutions

La Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles souhaite attirer votre attention sur les conséquences qu'aurait le projet de loi n° 62 sur l'autonomie des organismes d'action communautaire autonome recevant du financement de l'État.

Soulignons d'abord que lorsqu'il a été présenté, une cinquantaine de mémoires ont été transmis, dont très peu du mouvement communautaire. Le fait qu'il soit annoncé comme un projet de loi ayant des impacts sur l'État, les organismes publics et sur leur personnel, explique sans doute que le mouvement communautaire soit peu intervenu.

La présente démarche de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (Table) ne vise pas à donner un avis sur l'ensemble du projet de loi n° 62, mais à sensibiliser la ministre de la Justice, madame Stéphanie Vallée, de même que les membres de la Commission des institutions quant aux conséquences s'il était appliqué aux organismes d'action communautaire autonome.

La Table souhaite souligner que le projet de loi n° 62 contrevient à l'autonomie des organismes d'action communautaire autonome, en raison de l'article 7 du projet de loi, et de l'amendement projeté par la ministre Stéphanie Vallée (article 12,1).

Quel que soit le contenu final du projet de loi n° 62, son application ne doit pas inclure les organismes d'action communautaire autonome qui reçoivent du financement de l'État, tout simplement parce qu'ils sont indépendants de l'État; ils ne peuvent être assimilés à des services publics, ce qui résulterait de l'adoption de l'article 7 et de l'amendement 12.1 projeté.

Soulignons qu'il s'agit essentiellement du même message que la Table a transmis, en 2013, lorsqu'elle est intervenue sur le projet de loi n° 60 « Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement ». La Table faisait alors la recommandation suivante : « Que le projet de loi 60 n'assujettisse pas les organismes communautaires autonomes. » (Voir des extraits du mémoire de la Table en annexe).

Elle avait alors souligné que deux articles (10 et 37) portaient atteinte à l'autonomie des organismes communautaires, parce que ceux-ci auraient été tenus d'appliquer des règles destinées à l'État et à son personnel, alors qu'ils n'en sont pas. Le projet de loi n° 62 fait la même erreur. À ce moment aussi, le mouvement de l'action communautaire autonome était très peu intervenu, probablement pour les mêmes raisons que celles qu'invoqués ci-haut.

Comme en 2013, l'objectif du gouvernement est sans doute de couvrir l'ensemble du personnel qui dispense des services publics, que ce soit par un lien d'emploi direct avec l'État ou par l'entremise d'un sous-traitant de l'État. Mais le projet de loi n° 62 doit être corrigé afin de ne pas inclure, par la même occasion, les organismes indépendants de l'État que sont les organismes d'action communautaire autonome.

Les organismes d'action communautaire autonome ne font pas partie des services publics offerts par l'État et celui-ci ne peut et ne doit pas intervenir dans la gestion de leur personnel, ni dans l'organisation de leurs activités:

- L'État n'est pas l'employeur du personnel des organismes d'action communautaire autonome, ni directement ni indirectement, puisque c'est le conseil d'administration de l'organisme qui est employeur.
- L'État ne peut dicter à un organisme d'action communautaire autonome des pratiques et des façons de faire, puisque c'est aux membres de ce dernier de prendre les décisions.

Extrait du projet de loi n° 62	Amendement projeté par ministre de la Justice ¹ :
<p>MESURES CONTRACTUELLES</p> <p>7. Un organisme public visé au premier alinéa de l'article 2 peut exiger, de toute personne ou société avec laquelle il <u>conclut un contrat de service ou une entente de subvention</u>, de respecter le devoir prévu à la section II, lorsque ce contrat ou cette entente a pour objet la <u>prestation de services inhérents à la mission de cet organisme</u> ou exécutés sur les lieux de travail de son personnel. Il en est de même pour une personne en autorité visée à l'un ou l'autre des paragraphes 2° à 4° de l'article 3.</p>	<p>Ajouter, après l'article 12, ce qui suit :</p> <p>MESURES CONTRACTUELLES</p> <p>12.1. Un organisme public visé au premier alinéa de l'article 2 ou aux paragraphes 1° à 3° du premier alinéa de l'article 8 peut exiger, de toute personne ou société avec laquelle il <u>conclut un contrat de service ou une entente de subvention</u>, <u>que les membres de son personnel exercent leurs fonctions à visage découvert</u>, sauf dans les cas visés au premier alinéa de l'article 9.1, lorsque ce contrat ou cette entente a pour objet la <u>prestation de services inhérents à la mission de cet organisme</u> ou exécutés sur les lieux de travail du personnel de cet organisme. Il en est de même pour une personne en autorité visée à l'un ou l'autre des paragraphes 2° à 4° de l'article 3. ».</p>

¹ Voir document CI-205 déposé le 15 août 2017 par la ministre Stéphanie Vallée

Commentaires s'appliquant aux deux éléments

Le premier alinéa de l'article 2 stipule que la loi s'appliquerait aux « membres du personnel des organismes publics » ce qui comprend les ministères du gouvernement, les commissions scolaires, les établissements publics visés par la LSSSS, etc. et, depuis l'amendement adopté le 15 août, les municipalités et les sociétés de transport en commun.

Le fait d'avoir un contrat de service ou une subvention qui a « pour objet la prestation de services inhérents à la mission » du bailleur de fonds signifierait inclure tous les groupes recevant du financement d'un ministère, d'une municipalité ou d'une commission scolaire, quel que soit le mode de financement (subvention pour la mission globale, pour des projets ou ententes de services).

En effet, même le financement à la mission globale est lié aux « services inhérent à la mission » du bailleur de fonds. Ainsi, pour obtenir une subvention à la mission globale, un groupe doit, par exemple démontrer que sa mission « rencontre » celle du ministère subventionnaire (ministère d'attache). (Voir extrait du *Cadre de référence en matière d'action communautaire* de 2004 en annexe)

Commentaires spécifiques à l'article 7	Commentaires spécifiques à l'amendement 12.1 et à tout amendement allant dans le même sens
<p>La section II indique de « faire preuve de neutralité religieuse dans l'exercice de ses fonctions » de ne pas « favoriser ni défavoriser une personne » en raison de son appartenance ou non à une religion.</p> <p>Rappelons que dans son mémoire, la Ligue des droits et libertés souligne que l'article 7 fait en sorte que la portée du projet de loi : « est excessive puisqu'on va jusqu'à imposer un devoir de neutralité à des organismes ou personnes ayant un contrat de services avec l'État »</p> <p>Conséquences :</p> <ul style="list-style-type: none">• Un organisme d'action communautaire autonome constitué par, pour et avec des personnes sur la base de leur foi commune, ne pourrait plus continuer d'exister et ni réaliser des activités cohérentes avec ce qui les rassemble.• Les membres d'un organisme d'action communautaire autonome seraient dépossédés du pouvoir, qui découle de leur statut de membre, d'en décider les pratiques, orientations et actions. Ce faisant, les organismes ne seraient plus éligibles à recevoir du financement de l'État.	<p>Les paragraphes cités de l'article 8 comprennent notamment les Centres de la petite enfance, les établissements privés d'enseignement, les Ressources intermédiaires et les établissements privés conventionnés de santé.</p> <p>Si l'article 12.1 était ajouté, il se situerait à la fin de la section II « Services à visage découvert ». Cela signifierait donc que les membres du personnel des organismes communautaires recevant du financement de l'État devraient exercer « leurs fonctions à visage découvert »</p> <p>Conséquences :</p> <ul style="list-style-type: none">• Le conseil d'administration d'un organisme d'action communautaire autonome ne serait plus libre de décider de la gestion de ses ressources humaines.• Les membres d'un organisme d'action communautaire autonome ne pourraient plus exercer la responsabilité, qui découle de leur statut de membre, d'en surveiller la gestion. Ce faisant, les organismes ne seraient plus éligibles à recevoir du financement de l'État.

La Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles ne présume pas que l'inclusion des organismes d'action communautaire autonome recevant du financement de l'État soit volontaire.

En conséquence, elle propose les pistes suivantes pour s'assurer que le projet de loi de n° 62 ne s'applique pas aux organismes d'action communautaire autonome :

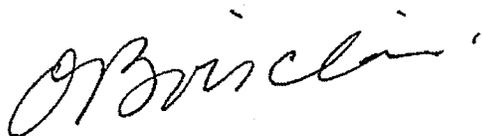
- Spécifier, globalement ou pour chaque section « Champ d'application », que les organismes d'action communautaire autonome et leur personnel sont exclus de l'application de la loi;

Ou

- Modifier l'article 7, afin d'exclure les organismes d'action communautaire autonome et leur personnel, soit en précisant de quel type sont les « sociétés » visées, soit en excluant nommément les organismes d'action communautaire autonome;
- S'assurer que ni l'amendement 12,1 ni aucun autre allant dans le même sens ne conduise à appliquer la loi aux organismes d'action communautaire autonome, ni à leur personnel.

La Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles estime que la Commission des institutions a un rôle important à jouer pour s'assurer que les organismes d'action communautaire autonome ne soient pas assimilés à des services publics rendus par l'État et qu'aucun projet de loi ne contrevienne à la Politique gouvernementale – L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec, adoptée par le gouvernement en 2001.

En vous remerciant pour votre collaboration, veuillez accepter, Monsieur Ouellette, l'expression de nos sentiments distingués.



Odile Boisclair

Présidente de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

Annexes

Extrait du *Cadre de référence en matière d'action communautaire*

(Gouvernement du Québec, 2004, 2^e partie, pages 29-30)

« Liens de missions, liens de champs d'action

Dans le mode de soutien en appui à la mission globale, la relation financière qui s'établit entre l'instance gouvernementale et l'organisme d'action communautaire autonome est fondée essentiellement sur la rencontre de leur mission respective ou sur les liens entre les activités principales de l'organisme et le champ d'activité du ministère, plutôt que sur la complémentarité directe de leurs services ou de leurs interventions. On parlera de ministère d'attache ou, parfois, de ministère parrain pour désigner le ministère ou l'organisme gouvernemental responsable d'attribuer à un organisme d'action communautaire autonome le soutien financier en appui à sa mission globale. »

Extraits du mémoire de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles – décembre 2013

L'article 10 affirme que « Lorsque les circonstances le justifient, notamment en raison de la durée du contrat ou de l'entente, de sa nature ou des lieux de son exécution, un organisme public peut exiger de toute personne ou société avec laquelle il conclut un contrat de service ou une entente de subvention de respecter un ou plusieurs des devoirs et obligations prévus aux chapitres II et III » (nous soulignons).

L'article 37 affirme quant à lui que « Le gouvernement peut assujettir un organisme, un établissement ou une fonction à caractère public, ou une catégorie de ceux-ci, à l'application d'une ou de plusieurs des dispositions de la présente Charte.» (nous soulignons).

Les organismes communautaires ne font pas partie de l'État

Les articles 10 et 37 ne respectent pas les principes d'autonomie et de distance face à l'État des organismes communautaires autonomes. Ces organismes sont des ressources alternatives à l'État; ils ne font pas partie de l'État, ni de son offre de services. Le gouvernement du Québec a clairement signifié que le projet de loi 60 a pour objet d'instituer une charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État. Les organismes communautaires autonomes n'ont donc pas à se conformer à une telle charte. Rappelons qu'à travers leur mission et leurs activités, les organismes ont déjà l'obligation de respecter les lois québécoises ainsi que la Charte québécoise des droits et libertés de la personne.

Le gouvernement du Québec s'est engagé à « respecter l'autonomie des organismes communautaires dans les différents rôles sociaux qu'ils assument et soutenir adéquatement l'exercice de la citoyenneté » dans la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire intitulée L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec. Définies pour

la première fois en 1996 par les organismes eux-mêmes, les huit caractéristiques de l'action communautaire autonome ont été intégrées à ce document, soit:

1. être un organisme à but non lucratif;
2. être enraciné dans la communauté;
3. entretenir une vie associative et démocratique;
4. être libre de déterminer sa mission, ses approches, ses pratiques et ses orientations;
5. avoir été constitué à l'initiative des gens de la communauté;
6. poursuivre une mission sociale qui lui soit propre et qui favorise la transformation sociale;
7. faire preuve de pratiques citoyennes et d'approches larges, axées sur la globalité de la problématique abordée;
8. être dirigé par un conseil d'administration indépendant du réseau public.

Ces caractéristiques démontrent bien que les travailleuses et les travailleurs des organismes communautaires sont redevables envers leurs membres et envers leur conseil d'administration. Les membres des organismes communautaires sont les employeurs de ces travailleuses et travailleurs, ce n'est pas l'État; les dispositions encadrant spécifiquement les fonctionnaires de l'État n'ont donc pas à s'appliquer.

Les organismes communautaires sont créés par et pour des communautés. Il y a donc des groupes communautaires dont les membres sont issus de diverses communautés, notamment religieuses. En respect avec la Loi et la Charte québécoise des droits et libertés, le fonctionnement de ces organismes se fait en concordance avec ses particularités tel que définies par ses membres. Le projet de loi pourrait mener à modifier la mission même de ces groupes.

Les critères de l'action communautaire autonome illustrent bien l'indépendance des organismes communautaires face au réseau public. L'assujettissement des organismes au projet de loi 60 va à l'encontre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire.

Pour information : Mercédez Roberge, coordonnatrice
Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles
1, rue Sherbrooke Est, Montréal, QC, H2X 3V8 // 514-844-1309 //
coordination@trpocb.org // www.trpocb.org