

Nouveaux Cahiers du socialisme

Nouveaux
Cahiers du
socialisme

Les organismes en défense collective des droits, une voie vers la justice compromise

Marie-Hélène Arruda

Number 16, Fall 2016

L'accès à la justice, quelle justice ?

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/82655ac>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Collectif d'analyse politique

ISSN

1918-4662 (print)

1918-4670 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Arruda, M.-H. (2016). Les organismes en défense collective des droits, une voie vers la justice compromise. *Nouveaux Cahiers du socialisme*, (16), 119–126.

Les organismes en défense collective des droits, une voie vers la justice compromise

PAR MARIE-HÉLÈNE ARRUDA¹

La justice n'est pas seulement l'affaire des juges et des tribunaux. D'autres voies et d'autres acteurs permettent l'accès à la justice. C'est le cas notamment des organismes communautaires œuvrant en défense collective des droits (DCD). L'objectif de cet article sera de démontrer comment peut se traduire l'accès à la justice et à la pleine réalisation des droits humains par le travail de ce type d'organismes communautaires, étant donné leur relation particulière avec l'État québécois. D'entrée de jeu, nous circonscrivons ce qu'est l'approche préconisée par les groupes en DCD, pour ensuite réfléchir aux enjeux auxquels ceux-ci sont confrontés. Nous démontrerons qu'en dépit d'une reconnaissance étatique du rôle et de l'importance de ces organismes au tout début des années 2000, les dernières années ont été le théâtre de leur remise en cause par le gouvernement du Québec, ce dernier cherchant à modifier leur rôle et à limiter leur capacité d'action.

La défense collective des droits

Qu'est-ce que la défense collective des droits ? Il s'agit d'une « approche d'intervention qui vise la pleine reconnaissance et la pleine application des droits de la personne [...]. Elle comprend la promotion de droits à faire reconnaître ainsi que les actions qui favorisent le plein exercice des droits existants »².

Les organismes en DCD figurent parmi les plus vieux organismes communautaires au Québec. Ils sont pour la plupart issus de comités de citoyennes et de citoyens et de groupes populaires fondés dans les années 1960 et 1970. Les organismes en DCD interviennent auprès de différentes catégories de personnes et sur des problématiques multiples (pauvreté, chômage, logement, consommation, égalité homme femme, environnement, etc.).

1 L'auteure est détentrice d'une maîtrise en science politique et travaille comme coordonnatrice au Regroupement des organismes en défense collective des droits (RODCD) ainsi qu'au Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (MASSE). Les propos tenus dans l'article résultent de l'interprétation de l'auteure et n'engagent en rien les organismes auxquels elle est associée.

2 Ministère de l'Emploi, de la Sécurité sociale et de la Famille, Secrétariat à l'action communautaire autonome, *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, 3^e partie. *Les balises d'interprétation des critères qui définissent les organismes d'action communautaire*, 2004, p. 26-27.

Concrètement, ces organismes permettent aux gens de connaître l'existence de leurs droits d'une part, pour ensuite les aider à se mobiliser pour les faire respecter et combattre collectivement les discriminations qui s'exercent à leur endroit. Les organismes mènent des luttes pour améliorer les conditions de vie des personnes vulnérables, militent activement pour plus de justice sociale, analysent et documentent toutes formes d'atteinte aux droits économiques et sociaux, participent aux débats sociaux. Ils contribuent ainsi à élargir la participation des citoyennes et des citoyens à la vie publique et politique, faisant entendre la voix d'une partie de la population que l'on a tendance à exclure du débat public.

Les organismes en DCD constituent une branche spécifique du mouvement d'action communautaire. Ils possèdent les caractéristiques des organismes d'action communautaire autonome (ACA) – être un organisme à but non lucratif, avoir été constitué à l'initiative de la communauté, etc. –, et en plus, ils ont pour mission principale la défense de droits. Pour illustrer la différence, pensons par exemple à un centre d'aide aux aîné-es qui offre des services, du soutien et de l'écoute aux personnes âgées comparativement à une association québécoise de défense des droits des retraité-es et préretraité-es (AQDR) qui va intervenir sur la place publique pour défendre, revendiquer et promouvoir les droits des aîné-es au Québec. Les deux sont des organismes communautaires, mais seul le dernier est un organisme communautaire en DCD.

Une des particularités des organismes en défense collective des droits vient du fait qu'ils défendent des droits qui souvent ne sont pas directement sujets à des recours devant les tribunaux. Pensons par exemple au droit au logement : malgré le fait que ce droit soit reconnu, une personne sans abri ne pourrait poursuivre le gouvernement afin que celui-ci lui procure un logement. Mais un organisme engagé dans la question du logement pourra revendiquer auprès des autorités gouvernementales la construction de logements sociaux. En fait, c'est davantage au niveau politique que ces droits peuvent être reconnus, et ce, notamment par la représentation politique, l'éducation et la mobilisation. C'est par ces moyens qu'il devient possible de changer les mentalités, d'influencer l'opinion publique et d'exiger des interventions de la part des pouvoirs publics.

Bien que certains groupes offrent des conseils juridiques ou des services individuels de représentation devant divers tribunaux, il ne s'agit pas là de leur rôle central. Leur mission est beaucoup plus politique que juridique et ils cherchent surtout à faire modifier ou faire adopter des lois favorisant la pleine reconnaissance et la protection des droits.

La reconnaissance gouvernementale des organismes en défense collective des droits

Le rôle politique des organismes en DCD a été – et est encore en théorie – reconnu par le gouvernement du Québec qui, en 2001, adoptait une Politique de reconnaissance de l'action communautaire (PRAC). Il s'engageait entre autres

à financer les organismes en DCD dont il « reconnaît l'apport particulier et essentiel [...] à la vitalité du débat démocratique entourant les problématiques liées à l'exercice des droits fondamentaux et plus spécialement des droits sociaux »³.

À ce moment-là, le gouvernement du Québec reconnaissait la précarité financière des groupes en DCD et il cherchait à l'enrayer, mais il reconnaissait surtout la nécessaire indépendance de ces organismes face à l'État afin qu'ils puissent exercer librement leur rôle de critiques sociaux. C'est d'ailleurs pourquoi fut créé, à l'époque, le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome (FAACA). Celui-ci était un fonds externe au budget du gouvernement dans lequel était versé un pourcentage des profits des casinos de Loto-Québec dédié au financement des organismes en DCD. Concernant le FAACA, la PRAC souligne que :

[...] non seulement cette orientation vient-elle marquer la reconnaissance gouvernementale pour la défense collective des droits, ce qui en soi représente une avancée considérable pour le secteur, mais elle permet aussi aux organismes visés d'être soutenus financièrement par une instance totalement indépendante des ministères ou organismes gouvernementaux avec lesquels ces organismes sont susceptibles d'entretenir des relations conflictuelles. Les organismes de défense collective des droits jouent un rôle de chien de garde des droits et leur fonction de critique se trouve ainsi protégée⁴.

En fait, pour être financé par le gouvernement du Québec, un organisme en DCD doit réaliser ces quatre actions : mobilisation sociale, représentation politique, éducation populaire autonome et analyse politique non partisane. Concrètement, si un organisme en DCD veut obtenir ou conserver son financement étatique, il doit organiser des manifestations, critiquer des projets de loi, chercher à influencer le gouvernement et informer la population des atteintes avérées ou éventuelles aux droits. Grossièrement, on pourrait dire que l'organisme doit critiquer le gouvernement pour que le gouvernement le finance, ce qui, notons-le, est plutôt hors norme ! En fait, il s'agirait là d'une approche unique au monde.

Sans remonter trop loin dans l'histoire du mouvement communautaire et de l'adoption de la PRAC, il importe néanmoins de souligner qu'à l'époque de son élaboration, le rapport de force était vraiment en faveur du mouvement d'action communautaire autonome⁵ dont les acteurs croyaient fermement en

3 Gouvernement du Québec, *Politique gouvernementale. L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, septembre 2001, p. 28.

4 *Ibid.*, p. 29.

5 Deena White, « L'institutionnalisation de la résistance : la politique québécoise de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 53, 2012, p. 89-120.

l'importance de la reconnaissance et du financement des organismes en DCD par le gouvernement du Québec⁶, compte tenu de la spécificité de leur mission.

Peut-on prétendre que le mouvement d'action communautaire aurait forcé la main au gouvernement pour qu'il intègre les organismes en DCD dans sa Politique contre son gré ? Les textes, analyses et acteurs consultés ne vont pas dans ce sens. Le gouvernement semblait même plutôt éprouver une certaine fierté à financer des organismes dont la mission consiste à alimenter le débat démocratique. Cependant, le gouvernement aurait probablement préféré faire des groupes communautaires des « sous-traitants » des services gouvernementaux⁷, limitant ainsi leur niveau d'autonomie. Mais la notion d'autonomie était cruciale pour le milieu, qui finit par obtenir des concessions importantes à ce niveau à la suite de fortes mobilisations⁸.

Si le rapport de force avait été du côté du gouvernement, est-ce que les organismes en DCD auraient bénéficié d'autant de reconnaissance et d'autonomie que lui confère la Politique ? Il nous apparaît logique et légitime d'en douter étant donné que l'histoire nous démontre plutôt qu'à travers le temps, les États ont surtout cherché à faire taire et à réprimer les critiques à leur endroit plutôt qu'à les favoriser en finançant leurs auteurs. Les organismes sont conscients, pour la plupart, du caractère étrange que représente le fait d'être financés par le gouvernement. En conséquence, plusieurs craignent depuis des années de voir leur programme de financement aboli. Quinze ans après l'adoption de la PRAC, on constate que ces craintes ne se sont pas encore matérialisées. Le programme finance et reconnaît toujours les organismes en DCD, mais ces acquis tendent à s'effriter dangereusement.

La remise en cause de la reconnaissance gouvernementale

Ces dernières années, nous avons assisté en effet à plusieurs attaques contre l'autonomie et l'indépendance des organismes en DCD. Nous soutenons l'hypothèse que le gouvernement cherche à modifier leur rôle et à circonscrire leurs actions en diluant leur caractère politique et contestataire.

Une des premières manifestations de cette volonté gouvernementale réside dans un changement qui, bien qu'il puisse paraître anodin, s'avère lourd de sens. En 2009, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale a procédé au changement de nom du programme de financement des organismes en DCD, et ce, sans consulter les interlocutrices et les interlocuteurs. Ainsi, d'un programme de *défense* des droits, nous sommes alors passés à un programme de *promotion* des droits. Bien que l'un n'exclut pas d'emblée l'autre, n'empêche qu'il y a clairement une différence entre défendre des droits et les promouvoir.

6 Entrevue avec Normand Gilbert, coordonnateur du Réseau québécois de l'action communautaire autonome.

7 White, *op. cit.*

8 *Ibid.*

Précisons que même si les organismes se sont opposés catégoriquement à ce changement, le gouvernement est resté sur sa position.

Par après, le gouvernement a tenté d'exclure du cadre de référence (un document de nature administrative balisant l'application concrète de la PRAC) une section qui portait exclusivement sur les organismes en DCD, ce qui a suscité la grogne et la solidarité de l'ensemble du mouvement d'action communautaire autonome. Devant cette opposition, le gouvernement a décidé de maintenir la section sur la défense collective des droits dans le cadre de référence. Notons que d'après les autorités gouvernementales, ce retrait n'avait rien de politique, mais pour les organismes, c'était bien le cas.

Récemment, le gouvernement a procédé à des changements relativement au FAACA, ce fonds symbolisant l'indépendance financière des organismes en DCD. Le gouvernement a commencé par annuler la loi qui prévoyait que 5 % des profits des casinos étaient destinés au financement de ceux-ci. Environ un an plus tard, il a carrément mis fin au financement par les profits des casinos. La nécessaire distance entre le gouvernement et les organismes en DCD était terminée. Maintenant, ces organismes sont financés par des crédits ministériels, tout comme les autres.

De plus, un changement extrêmement controversé a été apporté par le Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS) dans les protocoles d'entente de financement des organismes sous sa responsabilité. En effet, le SACAIS a décidé unilatéralement de préciser – par l'ajout d'une note de bas de page au document – en quoi consistait une activité politique partisane, qu'il définit comme étant une action qui vise à appuyer une candidate, un candidat ou un parti politique ou à s'y opposer. Les organismes ont toujours su qu'ils ne pouvaient pas faire d'activité politique partisane et ont toujours été en accord avec ce principe. Nous ne sommes certainement pas financés par le gouvernement pour aller poser des pancartes électorales ! Mais là où le bât blesse, c'est de laisser entendre que de s'opposer à un parti ou à une personne élue pourrait être considéré comme de l'activité partisane alors que pour les organismes, ce n'est pas partisan de prime abord. Cet ajout a suscité de la méfiance au sein des organismes, non seulement parce qu'ils n'ont pas été consultés sur ce point alors que tous les autres éléments du document avaient été préalablement discutés entre les parties, mais surtout parce qu'on vient ainsi limiter clairement le rôle politique des organismes en DCD. En effet, cet ajout constitue une brèche énorme dans le rôle de contestation des organismes. Il est à prévoir que cette définition aura un effet dissuasif ou d'autolimitation sur les actions possibles des organismes, la crainte étant que, s'ils décident de s'opposer clairement à une personne élue, ils contreviendraient à la nouvelle définition et conséquemment, le gouvernement pourrait mettre un terme à leur financement. Les représentantes et les représentants des organismes en DCD ont finalement réussi à faire enlever cette note de bas de page aux nouvelles ententes, mais le débat ne semble pas clos du côté des autorités gouvernementales qui, bien

qu'elles ne le disent pas directement, y voient probablement un moyen de taire la critique et de limiter la contestation.

Sur un autre front, le gouvernement du Québec a déposé en 2015 le projet de loi 56 visant l'assujettissement de tous les organismes sans but lucratif (OSBL) aux normes et obligations auxquelles sont soumises les lobbyistes. En vertu de ce projet de loi, le fait de communiquer avec une ou un titulaire de charge publique constituerait une activité de lobbyisme. En conséquence, l'organisme devrait donc s'inscrire à titre de lobbyiste et se soumettre aux obligations qui en découlent. Ce projet de loi très controversé est particulièrement néfaste pour les organismes en DCD puisqu'il s'agit là d'une façon de délégitimer le rôle politique qui est à la base de leur existence. Alors qu'en 2001, le gouvernement du Québec reconnaissait par la PRAC que la représentation politique faisait partie intégrante de l'action des organismes en DCD, on affirme maintenant que c'est de lobbyisme dont il s'agit et qu'il faut que l'État encadre cette pratique. Un des grands problèmes de ce projet de loi, c'est qu'il ne distingue pas la promotion d'intérêts privés et lucratifs de la défense de droits collectifs bénéficiant à l'ensemble de la société. Symboliquement, il y a là un enjeu préoccupant pour les organismes qui, de défenseurs des droits et de la démocratie, passeront au rang de lobbyistes cherchant à obtenir des faveurs de la part de titulaires de charges publiques. Sans compter l'effet paralysant qu'auront ces obligations (inscription au registre des lobbyistes, production de rapports trimestriels, etc.) sur les organismes dont les ressources, financières et humaines, sont extrêmement limitées.

Finalement, alors que les organismes en DCD avaient traditionnellement conclu des ententes financières de trois ans avec le gouvernement du Québec, voilà qu'à l'automne 2014, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale décide – après des mois de réflexion suscitant de vives inquiétudes chez les organismes qui voient leur survie compromise – de signer des ententes de seulement 18 mois sans garantir qu'une fois les 18 mois échus, le financement sera reconduit. Bref, les organismes redoutent à ce moment-là, et avec raison, la fin du financement étatique de leur mission. Il faut dire que le contexte d'austérité budgétaire imposé par le gouvernement libéral ainsi que le processus d'évaluation en cours du programme de financement des organismes en DCD n'ont rien de rassurant. C'est à la suite d'une mobilisation sans précédent des organismes communautaires en novembre 2015 que le gouvernement annoncera enfin que les organismes en DCD seront financés pour les trois prochaines années.

Bien que le financement soit maintenant assuré pour trois ans, il n'empêche que le niveau du financement reste fortement problématique. En effet, les organismes en DCD sont parmi les organismes communautaires les plus pauvres. En effet, la moyenne de leur financement gouvernemental annuel est de 54 000 dollars (\$) alors que dans l'ensemble du mouvement communautaire, le

financement moyen est de 135 000 \$⁹ par organisme. Ces derniers n'ont jamais vu leur financement rehaussé significativement et aucune politique d'indexation n'existe. En dépit des efforts consentis par les organismes et leurs représentantes et représentants pour faire état de leur situation de grande précarité et demander un rehaussement, le gouvernement semble n'avoir jamais sérieusement envisagé d'augmenter le financement des organismes en DCD. Il s'agit là d'une façon extrêmement efficace de limiter le rayonnement et la capacité d'action de ces groupes. Car comment un organisme avec un budget annuel de 50 000 \$ peut-il efficacement remplir sa mission ? Comment peut-il avoir un réel pouvoir de changement s'il n'a qu'une ou un seul employé qui doit, seul, tout mettre en œuvre pour faire contrepoids à une décision gouvernementale ? Ainsi, en laissant perdurer cette situation de sous-financement chronique des organismes en DCD, on en vient à limiter leur capacité d'action et leur pouvoir d'influence. Peut-on cependant affirmer que ce sous-financement résulte directement de la volonté gouvernementale de limiter leur pouvoir d'action ? Peut-être pas, mais le résultat est néanmoins là.

Conclusion

Les organismes en défense collective des droits ont joué et jouent encore un rôle important dans l'accès à la justice au Québec, notamment en dénonçant des problèmes sociaux et des atteintes aux droits, tout en soutenant et défendant la participation à la vie publique et démocratique. Toutefois, ce rôle, qui est surtout politique, tend à être remis en cause par le gouvernement du Québec. En effet, plusieurs décisions laissent croire en une volonté gouvernementale de limiter l'action et l'autonomie de ces organismes pouvant être considérés comme une nuisance, surtout dans un contexte d'austérité où la recherche d'économies budgétaires semble incompatible plus particulièrement avec le respect des droits des populations marginalisées et vulnérables. C'est sans surprise que l'on voit les craintes des organismes en DCD s'amplifier, non seulement quant à leur survie, mais également en ce qui a trait à la destruction du modèle québécois qu'ils ont contribué à édifier.

L'austérité néolibérale dont le Québec est témoin aujourd'hui implique un désengagement de l'État dans la sphère sociale, qui se traduit par la dégradation des services publics et des programmes sociaux. Dans ce contexte, plusieurs organismes craignent de devoir assumer les responsabilités que l'État aura sciemment abandonnées. Cette tendance à l'instrumentalisation des organismes communautaires n'est pas nouvelle, mais on sent qu'elle s'intensifie. Pour les organismes en DCD, elle se matérialise, par exemple, lorsqu'Employ-Québec, au lieu d'aider une personne sans emploi à remplir sa demande d'aide sociale,

9 Calculé à partir des données publiées dans Gouvernement du Québec, *État de situation du soutien financier gouvernemental en action communautaire. Édition consolidée 2012-2013, 2013-2014*, septembre 2015.

va la diriger vers un organisme de défense des personnes assistées sociales, tout comme la Régie du logement va envoyer les locataires vers des groupes en logement. Cette tendance conduit les organismes à devoir pallier les services gouvernementaux et a également pour conséquence de les écarter de leur mission politique de défense collective des droits, les confinant davantage à la défense de cas individuels. À ce niveau, il existe une tension entre les organismes en DCD et les autorités gouvernementales qui sont inspirés par des logiques opposées.

Étant à contre-courant de l'idéologie dominante promue par le gouvernement au pouvoir, les organismes en DCD ont raison d'avoir peur, mais peut-être moins pour leur survie que pour l'intégrité de leur mission dans sa dimension politique et collective. Les organismes en DCD, en somme, constituent bel et bien une voie vers la justice bien que cette voie soit de plus en plus parsemée d'embûches et en proie à un réaménagement forcé.