



Réforme du droit des associations personnalisées : Un enjeu pour les OSBL

*Compte rendu de la session d'information tenue le 22 janvier 2009 de 13h à 16h
au Hall touristique du Stade olympique*

Le 22 janvier 2009, à l'invitation du Centre québécois de services aux associations (CQSA), un organisme sans but lucratif (OSBL) récemment lancé par le Regroupement Loisir Québec (RLQ), plus de 230 personnes étaient rassemblées au Hall touristique du Stade olympique de Montréal pour assister à une session d'information au sujet de la réforme du droit des associations personnalisées proposée par le Ministère des Finances du Québec. Ces 230 personnes représentaient près de 200 organismes du milieu associatif québécois.

Dix personnes ont répondu à l'invitation du Centre québécois de services aux associations et ont fait des présentations en lien avec le sujet. Elles ont remémoré l'historique de la réforme, présenté les faits saillants de la réforme proposée en 2009 et pour ce qui est des cinq panélistes, soulevé les enjeux de cette réforme dans leur milieu respectif. Une période de questions animée a suivi les présentations. Une synthèse a clos la session.

M. François A. Hamel, directeur général du Regroupement Loisir Québec a « mis la table » et présenté le déroulement de l'activité. *Le texte de son allocution est disponible sur le site du Centre québécois de services aux associations à www.associationsquebec.qc.ca.*

Historique

Dans un premier temps, Monsieur Denis Racine, agent de recherche à la direction du Registre des entreprises de Revenu Québec, est venu tracer un bref historique des diverses lois qui sous-tendent l'actuelle partie III de la Loi sur les Compagnies du Québec, en vertu de laquelle les organismes à but non lucratif sont constitués. Son analyse lui permet de constater que les associations personnalisées ou dotées de la personnalité morale sont constituées et régies par des lois disparates, souvent anachroniques et désuètes, dont les fondements sont ceux du droit anglais (*common law*), tel qu'il était au XIX^e siècle ainsi qu'au début du XX^e. Après la réforme de la Loi canadienne sur les sociétés par actions de 1975, de la partie 1A de 1979 et de 1980, de la Loi sur les coopératives de 1982 et après les tentatives de réforme du droit des associations de régime fédéral de 1978 et 1980, celle du droit des associations personnalisées québécoises était prévisible. Elle l'était d'autant depuis la réforme du Code civil du Québec et des lois de publicité légale en 1994 ainsi que depuis la récente consultation de la ministre des Finances sur la réforme de la Loi sur les compagnies. *Le document détaillé préparé par M. Racine est disponible sur le site du Centre à www.associationsquebec.qc.ca.*

Me Laurier Dugas, avocat et ex-directeur des affaires juridiques du Regroupement Loisir Québec, organisme sans but lucratif dont la mission est d'offrir des services administratifs, techniques et professionnels à ses membres du domaine du loisir et du sport, est venu quant à lui décrire les difficultés pratiques rencontrées lors de l'incorporation d'un organisme sans but lucratif. Il n'a qu'à penser à la procédure d'incorporation, très contraignante, qui exigeait, entre autre, que le Ministère exerce un contrôle serré de la dénomination sociale choisie par un organisme. Ou encore la liste des objets de la corporation, qui devait être très détaillée. Les règles relatives au

**Réforme du droit des associations personnalisées :
Un enjeu pour les OSBL**

*Compte rendu de la session d'information tenue le 22 janvier 2009 de 13h à 16h
au Hall touristique du Stade olympique*

nombre d'administrateurs, à la durée de leur mandat, ou les règles traitant de la tenue de l'assemblée générale étaient également lourdes à gérer. Selon Me Dugas, une réforme de la législation actuelle est donc grandement souhaitable.

Réforme 2009

Les participants ont ensuite eu l'opportunité d'entendre Messieurs Martin Landry et Michel Filion, tous deux représentants du Ministère des Finances, de qui émane les plus récentes propositions de modification à la législation relative aux associations personnalisées. Monsieur Filion a exposé les grandes lignes de la réforme souhaitée par son Ministère. Bien que le Ministère veuille maintenir un régime juridique qui a fait ses preuves, force lui est de constater qu'une modernisation, prévoyant un régime plus complet et des règles communes à tous les organismes sans but lucratif est nécessaire. On veut donner plus de pouvoirs aux membres, particulièrement en ce qui concerne les décisions relatives aux règlements de leurs associations. On veut prévoir des règles supplémentaires claires pour les dons. Tous ces changements veulent être apportés sans déroger par ailleurs aux règles sur les personnes morales, prévues au Code civil du Québec. Mais ce qui se dégage du message livré par Monsieur Filion, c'est le fait que le Ministère souhaite que la consultation qui a lieu présentement mène à un consensus au sein des diverses associations, quant aux modifications à venir à la législation. *Les documents produits par le ministère des Finances auxquels ont fait référence MM. Landry et Filion sont disponibles sur le site du Centre à www.associationsquebec.qc.ca.*

Panélistes

Action communautaire autonome

Madame Manon Bourbeau, directrice générale de Parents-Secours et membre du comité OSBL et numéros de charité du Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQACA), a ensuite pris la parole afin d'exposer la position des organismes qu'elle représente. Un comité a été créé au sein de son organisation, pour analyser les diverses propositions du Ministère. Madame Bourbeau confirme que le RQACA est en accord avec plusieurs de ces propositions, notamment quant à la modernisation de la législation et l'accroissement des pouvoirs des membres. Par contre, le RQACA est en désaccord avec certaines autres propositions : le nombre de membres nécessaire pour former une association et la gérer, le vote par procuration, les règles entourant la dissolution d'une association etc. Elle conclut en disant que la réforme est désirée.

Économie sociale

Monsieur Charles Guindon, directeur du développement du Chantier de l'économie sociale, a également exprimé son désir de voir la loi modifiée. Il encourage bien sûr la simplicité de cette loi, sans toutefois verser dans l'extrême : une association à 1 membre, c'est trop simple! La pérennité est aussi importante. La démocratie devrait par ailleurs être indépendante de la question financière : selon lui, un membre du conseil d'administration ne devrait pas être rémunéré.

Coopératives

Pour sa part, Madame Hélène Simard, présidente-directrice générale du Conseil québécois de la coopération et de la mutualité, se croit concernée par la question de la réforme, puisque les organisations qu'elle représente sont des entreprises associatives. Par sa présence, elle tenait à partager ce que le milieu des coopératives a retenu, suite à la révision, en 1983, de la Loi sur les coopératives, et le travail colossal alors effectué afin que des points bien précis soient ajoutés au texte législatif. Le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité veut donc faire

**Réforme du droit des associations personnalisées :
Un enjeu pour les OSBL**

*Compte rendu de la session d'information tenue le 22 janvier 2009 de 13h à 16h
au Hall touristique du Stade olympique*

bénéficiaire de son expérience, tous les organismes qui, de près ou de loin, seront touchés par la réforme. Un mémoire sera d'ailleurs déposé par le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité dans le cadre de la consultation.

Philanthropie

Monsieur Daniel Cauchon a par la suite présenté le point de vue des organismes caritatifs. Vice-président exécutif de la Fondation québécoise du cancer, il expliquait que des 52 000 associations québécoises créées en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies, dénombrees à ce jour, 20 000 sont des fondations ou œuvres de bienfaisance dans des milieux aussi diversifiés que la santé, l'éducation, la culture, l'environnement. Le volet de la réforme touchant les dons a évidemment retenu le plus son attention. Il est en accord avec la proposition du Ministère à l'effet que les dons doivent être utilisés pour les fins pour lesquelles ils ont été demandés. Le fait que le nombre de donateurs augmente sans cesse (sollicitation accrue), et que les montants recherchés des donateurs sont également plus élevés, il est normal que ces derniers exigent que l'argent soit bien utilisé. Toutefois, une certaine latitude doit être laissée aux gestionnaires de ces organismes, dans l'exécution quotidienne de leurs fonctions. Monsieur Cauchon encourage la transparence, notamment aux états financiers, et la reddition de compte envers tous, incluant le public.

Associations

En dernier lieu, Monsieur François Renaud, président-directeur général de l'Ordre des comptables en management accrédités du Québec, a clos l'intervention des panélistes en reprenant en partie le volet de la reddition de compte des associations. Selon lui, l'obligation, pour une association, de rendre compte à tous ses membres, toutes les instances, et le public en général, est fondamentale. Il en va de la crédibilité du milieu associatif. De plus, il croit que le gouvernement et le législateur doivent encourager également les bonnes pratiques de gouvernance, en s'inspirant notamment des démarches entreprises à ce titre par le milieu des affaires.

En résumé, un amalgame de bonnes pratiques, de transparence et d'indépendance des administrateurs est la recette souhaitable pour cette réforme. Il faudra laisser place à la créativité des organisations à même un cadre souple mais des principes solides.

Période de questions

Intervention 1

Mme Céline Métivier, Réseau québécois de l'action communautaire autonome

Mme Métivier adresse une question à M. Michel Filion du ministère des Finances. Elle se demande pour quelle raison l'expression «règlement intérieur» est utilisée dans le document de consultation de la réforme et quelle en est la définition. M. Filion explique que cette expression représente le terme normalisé pour l'expression mieux connue sous le nom de «règlements généraux». Il ajoute que la nouvelle expression est conforme aux recommandations de l'Office québécois de la langue française.

Mme Métivier soumet une seconde question : pour quelles raisons le ministère des Finances propose dans le document de réforme qu'une association puisse avoir seulement un (1) administrateur ou seulement deux (2) membres alors qu'en 2004, à l'occasion de la dernière consultation, la plupart des associations s'y étaient opposées ? M. Michel Filion répond que selon lui, le nombre de membres ou d'administrateurs fait partie de la liberté d'organisation de l'association et que c'est pour cette raison qu'un tel nombre de membres ou d'administrateurs pourrait être justifié.

**Réforme du droit des associations personnalisées :
Un enjeu pour les OSBL**

*Compte rendu de la session d'information tenue le 22 janvier 2009 de 13h à 16h
au Hall touristique du Stade olympique*

Intervention 2

M. Marcel Arteau, *Conseil québécois de la coopération et de la mutualité*

M. Arteau demande s'il y aura une consultation additionnelle avant que le projet de loi ne soit produit en regard de la réforme du droit des associations. M. Martin Landry du ministère des Finances répond que pour le moment, rien n'est précisé. En fait, cela dépendra de l'engouement du public. Il précise qu'il est possible que le Ministère procède par un avant-projet de loi.

Intervention 3

Un participant (*non identifié*) demande quelle forme prendra la consultation et quels sont les échéanciers prévus. M. Martin Landry du ministère des Finances répond que les associations intéressées ont jusqu'au 31 mars 2009 pour faire parvenir au Ministère leur mémoire. Il explique que suite à l'examen des mémoires, la rédaction d'un projet de loi pourra se faire durant l'automne 2009. Selon le scénario le plus optimiste, il estime que le dépôt de ce projet de loi pourrait se faire en décembre 2009. Pendant la commission parlementaire suivant le dépôt du projet de loi, la décision de tenir une audience publique pourrait être prise.

Intervention 4

Un participant (*non identifié*) exprime que selon lui, la vérification des états financiers des associations n'est pas assez officielle. Il indique que ce n'est pas dans les petites associations que se déroulent les fraudes.

Intervention 5

M. Luc Dugas, *Comité régional des assistés sociaux de Lanaudière*

M. Dugas s'adresse à M. François Renaud de l'Ordre des comptables en management accrédités du Québec. Il explique que souvent, dans les petites associations, les bilans et la comptabilité en général sont effectués par des bénévoles qui n'ont pas de scolarisation dans le domaine comptable. Il dit qu'il est difficile de comprendre le langage des comptables professionnels au moment de faire faire les états financiers d'une association. Il demande comment il est possible de pouvoir bien comprendre un comptable. M. Renaud répond qu'effectivement, il arrive que les termes utilisés par les comptables professionnels puissent être difficiles à comprendre pour les gens qui n'ont pas eu de formation scolaire dans ce domaine. Il ajoute toutefois qu'il y a plusieurs types de comptables et qu'il faut savoir choisir. Selon lui, un bon professionnel est en mesure de vulgariser.

Intervention 6

M. Roland Granger, *Association des fondations d'établissements de santé du Québec*

M. Granger apporte des commentaires. Il exprime que selon lui, la reddition de compte des associations devrait se faire devant des membres distincts des membres du conseil d'administration. Il ajoute qu'il devrait y avoir des normes minimales d'éthique. Il précise que selon lui, le plus grand pouvoir des membres d'une association est d'élire et de destituer les membres du conseil d'administration.

Intervention 7

M. Claude Leblond, *Société Saint-Jean-Baptiste diocésaine*

M. Leblond apporte des commentaires et souligne les éléments suivants :

**Réforme du droit des associations personnalisées :
Un enjeu pour les OSBL**

*Compte rendu de la session d'information tenue le 22 janvier 2009 de 13h à 16h
au Hall touristique du Stade olympique*

- Le fait que transmettre à tous les membres d'une association les états financiers peut être problématique et coûteux lorsque le nombre de membres est très important.
- Aucune loi en matière d'association ne pourra convenir entièrement à tout le monde.
- La dissolution d'une association doit prendre en compte le fait que la propriété commune ne peut pas être divisée.
- Payer un comptable pour faire préparer les états financiers peut devenir problématique lorsqu'une association a, par exemple, un budget total de 1 600\$.
- Il est d'avis qu'il est impossible de changer les termes des règlements généraux d'une association séance tenante, lors d'une assemblée générale.

Intervention 8

Mme Marie-Annick Tourillon, *Association des stations de ski du Québec*

Mme Tourillon demande à M. Michel Fillion du ministère des Finances, si la réforme prévue annonce des modifications d'ordre fiscal pour les associations. M. Fillion répond par la négative.

Intervention 9

M. Jean-François Plouffe, *Corporation de développement de l'Est*

M. Plouffe se questionne sur la définition officielle du mot «don» dans le document de réforme. M. Michel Fillion du ministère des Finances, répond qu'il s'agit des dons provenant du public ou d'une autre association. Cela n'a rien à voir avec les subventions.

M. Plouffe pose une seconde question sur ce qu'on entend par «processus de plainte» à l'intérieur du document de réforme. M. Fillion explique que l'organisme devant traiter les plaintes n'est pas encore déterminé. Selon lui, il devrait s'agir d'un organisme existant ayant déjà une certaine autorité dans le milieu des associations.

Intervention 10

M. Stéphane Rivard, *Regroupement intersectoriel des organismes communautaires de Montréal*

M. Rivard exprime que, selon lui, le projet de loi devrait prévoir des caractéristiques minimales pour les catégories de membres des associations.

Intervention 11

Mme Marie-Ève Rancourt, *Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec*

Mme Rancourt demande quelle serait l'utilité d'ajouter des lettres (ap) à la fin du nom d'une association. M. Michel Fillion répond que cela vise entre autres à éclairer le public sur la forme juridique et sur le régime légal qui régit une association. Il précise que ce système est déjà très utilisé pour identifier les personnes morales et fait partie de la culture au Québec. M. Fillion cite des exemples tels les lettres «inc.», «senc», etc.

Mme Rancourt demande en quoi consiste une association égalitaire et pour quelle raison les lettres «apé» devraient être ajoutées à la fin du nom. M. Michel Fillion répond que l'objectif visé est de pouvoir préciser au public que l'association prévoit spécifiquement les mêmes droits et obligations pour tous ses membres.

Mme Rancourt demande également comment et pourquoi il devrait être possible qu'il n'y ait pas d'assemblée générale lorsque les membres du conseil d'administration et les membres sont les mêmes. Mme Rancourt pense que cela créera un problème de transparence en ce que le public ne pourrait pas de cette façon assister à l'assemblée. M. Michel Fillion explique que comme ce

**Réforme du droit des associations personnalisées :
Un enjeu pour les OSBL**

*Compte rendu de la session d'information tenue le 22 janvier 2009 de 13h à 16h
au Hall touristique du Stade olympique*

sont les mêmes personnes qui sont impliquées, cela simplifie tout simplement les démarches et le processus interne des associations.

Intervention 12

Mme Laurence Le Guillou, *Fédération des médecins spécialistes du Québec*

Mme Le Guillou demande si la *Loi sur les syndicats professionnels* (L.R.Q. ch. S-40) est visée par le projet de réforme du Ministère. Me Marc Legros, directeur des services juridiques du Regroupement Loisir Québec et animateur de la session, confirme que non cette loi n'est pas touchée par la réforme.

Intervention 13

M. Charles Gagnon, *Regroupement économique et social du Sud-Ouest*

M. Gagnon expose une question à M. Michel Filion quant à la responsabilité des administrateurs. Il explique qu'actuellement, les administrateurs sont responsables du versement des «DAS» ou «déductions à la source». Il ajoute que comme la plupart des administrateurs sont des bénévoles, il faudrait limiter leur responsabilité. Il comprend mal pourquoi le fait qu'un administrateur soit rémunéré ferait en sorte que sa responsabilité augmente. M. Michel Filion répond en référant aux pages 11 et suivantes du document de consultation. Il explique que certaines circonstances peuvent permettre de limiter la responsabilité des membres du conseil d'administration. Il ajoute en outre que la réforme prévoit diminuer la responsabilité des administrateurs lors d'une dissolution ce qui est définitivement plus avantageux qu'auparavant.

M. Gagnon demande si un représentant des salariés qui assiste à titre de membre du conseil d'administration aux réunions pourrait engager sa responsabilité compte tenu qu'il est rémunéré. M. Filion explique que cela dépend de la situation. Il y a lieu de vérifier si l'employé en question est spécifiquement rémunéré à titre d'administrateur ou de simple employé.

Le débat continue lorsque M. Gagnon ajoute que son intervention réfère à un cas précis et que l'employé en question a une description de tâches qui prévoit spécifiquement son rôle au niveau du conseil d'administration. Dans les circonstances et pour permettre au plus grand nombre de personnes de poser leurs questions ou de soumettre leurs commentaires, M. François Hamel, directeur général du Regroupement Loisir Québec, met fin à cette intervention.

Intervention 14

M. Frank Lévesque-Nicol et Mme Isabelle Bolduc, *Regroupement des étudiants et étudiantes de maîtrise, de diplôme et de doctorat de l'Université de Sherbrooke*

Leur association serait reconnue suivant la *Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants* (L.R.Q. ch. A-3.01). Ils présentent le type d'association qu'ils représentent et indiquent qu'ils viennent poser des questions au nom des associations d'étudiants. Ils se demandent pourquoi la réforme précise que seules des personnes physiques peuvent être membres du conseil d'administration d'une association. Pour eux, cela semble être invraisemblable puisqu'ils indiquent que leur association est membre de plusieurs autres associations et qu'à ce titre, leur association est amenée à siéger à plusieurs conseils d'administration. M. Michel Filion précise que la réforme proposée ne se prononce pas spécifiquement sur les associations d'étudiants et rappelle qu'une loi particulière doit primer sur une loi d'intérêt général.

**Réforme du droit des associations personnalisées :
Un enjeu pour les OSBL**

*Compte rendu de la session d'information tenue le 22 janvier 2009 de 13h à 16h
au Hall touristique du Stade olympique*

Intervention 15

M. Robert Nowlan, *Association des scouts du Canada*

M. Nowlan demande quelles sont les implications de la réforme pour les associations constituées suivant une loi d'ordre privé. M. Michel Filion répond que suivant la réforme proposée, de telles associations peuvent se continuer selon la loi générale mais peuvent également décider de ne pas changer leur constitution.

Intervention 16

Mme Marie-Claude Morin, *Centrale des syndicats du Québec*

Mme Morin demande pour quelle raison la *Loi sur les syndicats professionnels* (L.R.Q., ch. S-40) n'est pas visée par la réforme. M. Michel Filion répond qu'une telle inclusion aurait été trop controversée. Cela aurait représenté une trop importante part du gâteau.

Intervention 17

Mme Mercedes Roberge, *Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles*

Mme Roberge désire ajouter des commentaires à ceux effectués par M. Frank Lévesque-Nicol et Mme Isabelle Bolduc du Regroupement des étudiants et étudiantes de maîtrise, de diplôme et de doctorat de l'Université de Sherbrooke. Elle exprime que la situation exposée touche également d'autres types d'associations et non pas seulement les associations d'étudiants.

Synthèse

M. Roméo Malenfant, président de Consultants D.P.R.M. et expert respecté du milieu associatif, exprime que la partie III de la *Loi sur les compagnies* (L.R.Q. ch. C-38) est un calque de la Loi sur les compagnies elle-même et que dans ce contexte, actuellement, ce sont les valeurs des organismes à but lucratif qui servent de base à la constitution des associations sans but lucratif. M. Malenfant explique qu'il est temps que la situation change et qu'il est évident qu'il y a consensus à ce sujet de la part des associations.

M. Malenfant rappelle à l'aide de statistiques l'importance des associations au Québec, notamment dans les domaines de l'emploi, de la vie sociale et culturelle, etc.

Il exprime que selon lui, il y a trois ou quatre enjeux importants relativement à la réforme entreprise par le ministère des Finances. Ainsi, il est d'avis que la loi devrait être caractéristique du milieu associatif et il rappelle à tous l'importance de participer à la consultation initiée par le ministère des Finances.

Par ailleurs, comme les associations ont des besoins différents, il exprime qu'il faudrait que la loi prévoit une certaine catégorisation. En somme, il devrait y avoir au minimum les associations d'ordre général et celles qui recherchent des dons du public. Finalement, il devrait y avoir des règles particulières pour les associations du domaine de l'économie sociale.

M. Malenfant indique que des questions se posent en regard de la possibilité exprimée par la réforme de créer du capital associatif. Selon lui, il y a lieu de réfléchir à cet aspect compte tenu des conséquences majeures qui peuvent en découler. Il exprime que les associations doivent demeurer très différentes des organismes à but lucratif.

M. Malenfant explique que pour assurer l'indépendance des membres du conseil d'administration, il serait préférable que ceux-ci ne soient pas rémunérés. Par ailleurs, il croit

**Réforme du droit des associations personnalisées :
Un enjeu pour les OSBL**

*Compte rendu de la session d'information tenue le 22 janvier 2009 de 13h à 16h
au Hall touristique du Stade olympique*

qu'un représentant des employés n'a pas sa place sur un conseil d'administration puisqu'en théorie, le conseil d'administration constitue son employeur.

M. Malenfant rappelle que l'utilité de cette séance d'informations est d'aider les associations dans leur réflexion en vue de rédiger leur mémoire à être déposé au ministère des Finances.

Il est d'avis que le projet de loi découlant de la présente réforme devrait contenir l'exposé de valeurs telles que celles se retrouvant dans la législation applicable aux coopératives. À ce propos, M. Malenfant réfère à l'exposé de Mme Hélène Simard du Conseil québécois de la coopération et de la mutualité. À titre d'exemple, il parle de solidarité autour de la mission collective, de la démocratie, de la notion de regroupement de personnes plutôt que de regroupement de capitaux. Le document synthèse de M. Malenfant est disponible sur le site du Centre à www.associationsquebec.qc.ca.

En conclusion

M. François A. Hamel met fin à la séance. Il remercie les participants et les conférenciers à qui on remet une gâterie chocolatée en témoignage de reconnaissance. Il annonce qu'un compte-rendu de la session d'information sera produit et disponible en ligne sur le site du Centre québécois de services aux associations à www.associationsquebec.qc.ca dans les meilleurs délais, de même que les documents des conférenciers.