



**Fonds québécois
d'habitation communautaire**
Un foyer de solidarité

**Commentaires en regard de la consultation tenue par le
Ministère des Finances**

Réforme du droit des associations personnalisées

MARS 2009

0. Préambule

Rappelons qu'en septembre 2004, le Registraire des entreprises du Québec avait rendu public un document de consultation visant la réforme du droit associatif en simplifiant, modernisant, améliorant et déréglementant le droit de ce qu'il conviendrait désormais de désigner sous le vocable «association personnifiée».

Le Fonds avait déposé un mémoire en février 2005 et participé à la journée de consultation tenue à Québec. Les avis défavorables aux propositions du Registre des entreprises avaient été nombreux. D'ailleurs, cette consultation n'a pas été suivie de modifications du cadre législatif.

En octobre dernier, la Ministre des Finances a déposé un nouveau document de consultation concernant des orientations relatives à la réforme du «Droit des associations personnalisées». Les propositions soumises y sont décrites comme visant «... à moderniser et à simplifier le droit des associations personnalisées. Elles sont présentées afin de susciter des discussions, de permettre aux intéressés de formuler des commentaires et, s'il y a lieu, de soumettre de nouvelles propositions.»

Toute association, tout organisme ou toute personne qui désire exprimer ses commentaires est invité à le faire et n'est pas limité au contenu du document de consultation.

Plusieurs des organismes présents au sein du conseil d'administration du Fonds déposeront des mémoires. Pour sa part, au moment où il a abordé le document soumis par la Ministre des Finances, le Fonds a choisi de mettre l'accent sur les éléments qui touchent particulièrement les organismes du secteur de l'habitation communautaire et plus spécifiquement ceux réalisés avec l'aide et le soutien du financement de l'État.

1. Le Fonds québécois d'habitation communautaire

Depuis sa création en 1997, le Fonds québécois d'habitation communautaire constitue un lieu privilégié de partenariat¹ regroupant des représentants des milieux communautaire, financier, municipal et gouvernemental pour favoriser la réalisation et le maintien du logement communautaire de qualité à coût accessible aux ménages à modeste et faible revenu.

Son conseil d'administration est associé étroitement à de nombreuses questions liées à la conception et à la livraison des programmes d'aide au développement du logement social et communautaire et agit à titre de comité aviseur auprès des instances gouvernementales sur des dossiers liés à cette question.

Par ailleurs, depuis cette date, des mécanismes qui ont varié en fonction des programmes, ont été prévus afin d'assurer que les organismes bénéficiant des programmes gouvernementaux d'aide à la réalisation de logements sociaux et communautaires contribuent au financement du Fonds et ainsi appuient le développement de nouveaux projets de logements communautaires au cours des prochaines années.

¹ Nous joignons à la fin du présent document la liste des membres du conseil d'administration.

2. Les éléments devant présider à la révision du cadre législatif des associations personnalisées

Un nouveau cadre législatif spécifique

Il apparaît pertinent de rappeler qu'en 2004, les propositions déposées et le processus de consultation retenue, notamment la diffusion restreinte du document, avaient donné lieu à l'expression d'un tollé de protestations et de commentaires négatifs. En effet, les organismes dénonçaient avec virulence le fait que les propositions déposées faisaient peu de cas des valeurs fondamentales sur lesquelles s'appuient la grande majorité des associations, visées par la proposition de réformes et formées au Québec, soient la démocratie et la solidarité sociale.

Nonobstant, l'échec de la précédente consultation devant conduire à la révision du cadre législatif des associations personnalisées, la grande majorité des acteurs œuvrant dans ce secteur avaient convenu de la nécessité de revoir le cadre législatif jugé désuet.

En ce sens, le Fonds souhaite exprimer son accord sur la nécessité de réformer le droit des associations personnalisées afin de doter ces organismes d'un cadre législatif spécifique et adapté à leur réalité contrairement à la situation actuelle.

Nous espérons que la présente consultation permettra d'établir des consensus et se traduira par la rédaction d'un projet de loi lequel permettra à nouveau aux acteurs de faire connaître leur opinion avant que les instances gouvernementales n'en disposent.

Un cadre législatif qui reconnaît l'importance de la participation des membres et de la gestion démocratique

Les orientations générales retenues par le ministère des Finances et énoncées dans son document de consultation (page 7) nous apparaissent pertinentes.

De façon plus spécifique, l'orientation prévoyant accorder davantage de pouvoir aux membres quant aux décisions fondamentales en regard de la situation actuelle qui confie au conseil d'administration la majorité des pouvoirs dont le contrôle du «règlement intérieur» nous apparaît porteuse. En effet, cette orientation doit être maintenue au moment où le cadre législatif sera conçu afin qu'il reflète un parti pris non équivoque visant à reconnaître, à favoriser et à soutenir la participation des membres au sein de leur association et une gestion démocratique des associations personnalisées.

Sur la question de la constitution et de l'administration des associations personnalisées, il y a lieu de retenir comme principe que ces associations sont, à la base, un regroupement de personnes. De façon plus particulière, lorsqu'il est question d'organismes en d'habitation, ceux-ci se caractérisent par leur ancrage dans la communauté qu'il s'agisse du quartier, du village ou de la municipalité où ils sont réalisés ou d'un réseau d'organismes ou de partenaires préoccupés par l'offre de soutien aux personnes desservies par de tels projets. En conséquence, les propositions relatives

au nombre minimum de membres pour la constitution d'une association et au nombre minimum d'administrateurs devraient être modifiées. Il en va également de la pertinence de maintenir une instance, l'assemblée générale, qui permet de regrouper les membres, particulièrement dans le contexte où la technologie offre désormais des moyens qui viennent faciliter la tenue de rencontre à distance mais permettant aux participants d'interagir.

Dans la perspective de redonner plus de pouvoirs aux membres des associations, nous croyons qu'il est tout à fait indiqué que le cadre législatif identifie, tel que proposé, un certain nombre de **sujets fondamentaux qui seront du ressort exclusif des membres réunis en assemblée générale** et que ceux-ci disposent de la capacité réglementaire qui leur permettent d'en identifier d'autres, sous réserve de leur approbation par cette instance.

Un cadre législatif qui permet la reconnaissance de la spécificité notamment des OSBL en habitation

Il nous apparaît pertinent que le cadre législatif ouvre la porte à la reconnaissance de la variété des associations personnalisées. À ce titre, le document de consultation propose la possibilité de constituer des catégories d'associations liés au statut consenti aux membres, à savoir une catégorie où les membres ont des droits et des obligations égaux et l'autre pour des associations ayant des catégories de membres. Nous ne croyons pas que la constitution de catégories de membres soit nécessaire.

Cependant, sous l'angle des préoccupations du Fonds québécois d'habitation communautaire, nous considérons que le cadre législatif devrait plutôt prévoir **des dispositions particulières en ce qui a trait aux obligations faites aux associations en fonction de la nature de leurs activités**. Cette position avait d'ailleurs été formulée par le CIRIEC dans le cadre de la première consultation.

À titre d'exemple, rappelons que les OSBL en habitation sont propriétaires de projets immobiliers qu'ils ont réalisé en bénéficiant le plus souvent de programmes gouvernementaux (fédéral, québécois ou à frais partagés) d'aide au développement du logement communautaire. De ce fait, ces organismes administrent des actifs immobiliers importants qui se caractérisent par leur statut sans but lucratif et leur propriété collective, conditions essentielles à l'obtention du soutien financier de l'État.

En appui aux exigences qui peuvent découler des conditions d'admissibilité et des normes administratives appliquées par les gestionnaires de ces programmes (notamment la Société d'habitation du Québec et la Société canadienne d'hypothèque et de logement), il y a lieu de s'assurer que le cadre législatif prévoit certaines obligations particulières en regard de la reddition de compte ou de la gestion de tels projets. Ces conditions prévues dans le cadre législatif pourraient continuer à s'appliquer à l'organisme une fois les ententes d'exploitation avec les organismes gouvernementaux échues favorisant à long terme le maintien du caractère sans but lucratif de ces projets de propriété collective et la protection des investissements publics qui ont permis la réalisation de tels projets.

Un cadre législatif qui permet de garder les actifs dans le domaine collectif

Le document de consultation indique que, dans le cas de liquidation, les biens de l'association provenant de la contribution des tiers devraient être remis à une autre personne morale ou à une fiducie partageant des objectifs semblables. Nous croyons que cette disposition doit s'appliquer également dans le cas de la dissolution de l'association.

Nous croyons qu'une telle règle devrait s'appliquer à toutes les associations ou, du moins à celles qui reçoivent des subventions ou qui perçoivent des dons. De plus, il faudrait prévoir que les dispositions conséquentes s'appliquent pour les OSBL d'habitation et ce, même au-delà de la période où l'association dispose d'une entente d'exploitation avec un organisme subventionnaire ou encore au-delà de la période où, au strict plan comptable, les subventions sont acquises.

Il faut rappeler que le développement des projets d'habitation communautaire constitue une association fructueuse entre l'investissement gouvernemental, qui permet notamment d'assurer l'accessibilité des logements aux personnes à faible revenu, la contribution des milieux, que ce soit les municipalités où sont réalisés les projets ou la communauté plus près au sein de laquelle ils sont implantés, et l'effort des résidents qui assumeront l'hypothèque et les autres dépenses d'opération.

En fait, si l'on permettait le partage des actifs collectifs accumulés au fil des ans au profit des membres au moment de la dissolution cela équivaldrait à ouvrir la porte à l'appropriation, par un nombre restreint, de l'effort collectif. Cet effort collectif est celui, à la fois des gouvernements et du milieu qui financent la réalisation de tels projets et de plusieurs générations de membres qui, en acquittant leur loyer auront permis le remboursement de l'hypothèque et, en s'assurant au fil du temps d'un entretien adéquat des immeubles auront permis à ces actifs d'accroître leur valeur au-delà du montant de subventions versées.

3. *En conclusion*

La nouvelle consultation que tient la Ministre des Finances d'ici la fin mars prochain nous permet de croire que cette fois-ci, le gouvernement souhaitera parachever le travail de modernisation du cadre législatif des associations personnalisées.

Certains éléments resteront à préciser et nous croyons que, dans le cas du secteur de l'habitation sociale et communautaire, la diversité des mémoires déposés permettra de bien circonscrire les enjeux.

Nous espérons que les travaux amorcés par cette consultation donneront lieu, à moyen terme à la rédaction d'un nouveau document qui permettra de mieux cerner l'application des orientations proposées. Nous souhaitons que l'opportunité soit alors donnée aux associations visées par la réforme de ce cadre législatif de formuler les commentaires requis avant que le législateur ne puisse en disposer.

Nous vous remercions de l'opportunité qui nous a été donnée de vous faire part de nos préoccupations.

Liste des membres du conseil d'administration (au 31 janvier 2009)

Milieu communautaire

- Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ)
Madame Édith Cyr, directrice générale du GRT Bâtir son quartier, présidente du conseil d'administration de l'AGRTQ
Monsieur Marcellin Hudon, coordonnateur
- Chantier de l'Économie sociale
Monsieur Charles Guindon, directeur du développement
- Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH)
Monsieur André Noël, directeur général de la Fédération des coopératives d'habitation intermunicipal du Montréal métro
Madame Jocelyne Rouleau, directrice générale
- Fédération des locataires d'habitation à loyer modique du Québec (FLHLMQ)
Monsieur Stéphan Corriveau, intervenant
- Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU)
Madame Marie-José Corriveau, intervenante
Monsieur François Saillant, coordonnateur
- Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH)
Madame Odile Bourdages, directrice générale Fédération régionale des OSBL d'habitation de Québec et Chaudière-Appalaches
Monsieur François Vermette, coordonnateur

Milieu financier

- Mouvement Desjardins
Monsieur André Fortin, analyste financier - Caisse d'économie solidaire Desjardins

Milieu municipal

- Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ)
Monsieur Denis Robitaille, directeur général
- Fédération québécoise des municipalités (FQM)
Madame Hélène Faucher, mairesse d'Adstock (nomination en cours)

- Ville de Montréal
Madame Danielle Cécile, Chef de division - Gestion des programmes Direction de l'habitation Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine
- Ville de Québec
Monsieur Raymond Dion, conseiller municipal et membre du comité exécutif
- Union des municipalités du Québec
Madame Manon D. Hénault, conseillère municipale - ville de Longueuil

Milieu gouvernemental

- Société d'habitation du Québec (SHQ)
Monsieur John MacKay, vice-président au développement
Monsieur James McGregor, vice-président aux programmes d'aide au logement