

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR
L'ORDRE DES COMPTABLES AGRÉÉS DU QUÉBEC
AU
MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC
DANS LE CADRE DE LA

RÉFORME DU DROIT DES ASSOCIATIONS PERSONNALISÉES

31 mars 2009

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
1. Constitution de l'association	4
2. Règlement intérieur et membres	5
3. Administrateurs et autres dirigeants	5 - 7
4. Transformation, dissolution et liquidation	7
5. Règles supplémentaires en cas de dons	7 - 9
6. Remplacement de lois et continuation des associations	10
Conclusion	10

INTRODUCTION

L'Ordre des comptables agréés du Québec est heureux de pouvoir contribuer à la consultation qui mènera à une réforme du Droit des associations personnalisées. Nous saluons cette initiative du gouvernement et nous l'encourageons à poursuivre rapidement sa démarche.

Les organismes sans but lucratif jouent, en effet, dans le tissu de notre société un rôle majeur qui dépasse largement leur simple contribution économique. En reconnaissance de ce rôle, les comptables agréés, à titre professionnel ou individuel, ont une longue tradition d'implication auprès de ces organismes. En effet, nombre d'entre eux œuvrent dans ou auprès des divers organismes sans but lucratif, à titre de bénévoles, d'administrateurs, de conseillers ou de vérificateurs.

Notre profession est donc particulièrement sensibilisée aux questions et aux défis auxquels font face les organismes sans but lucratif. Son intérêt pour ce secteur s'est notamment traduit par la publication de monographies sur la vérification et la comptabilité des organismes sans but lucratif ainsi que d'une série de normes comptables s'adressant spécifiquement à ces organismes. Ces dernières traitent, entre autres sujets, de la comptabilisation des dons, de la présentation des promesses de dons dans les états financiers et de l'utilisation de la comptabilité par fonds affectés.

L'Ordre des comptables agréés est un ordre professionnel d'exercice exclusif principalement voué à la protection du public. Pour ce faire, il s'assure de la plus haute compétence et de l'intégrité de ses 17 500 membres grâce à des critères d'accès à la profession exigeants, à une formation continue obligatoire et à des processus d'inspection professionnelle et de discipline rigoureux.

Nous sommes d'avis qu'une modernisation du Droit des associations personnalisées est nécessaire et sommes d'accord avec les buts et les objectifs de cette réforme qui consistent, de notre point de vue, à trouver un juste équilibre entre les besoins des associations, de leurs membres et administrateurs et la modernisation de l'encadrement applicable.

CONSTITUTION

Permettre de constituer un organisme sans but lucratif par dépôt de statuts nous paraît un élément positif dans la mesure où cela réduirait les coûts associés à la mise sur pied de tels organismes et accélérerait le cheminement administratif des dossiers. Nous sommes d'accord avec le fait que l'État ne contrôlerait plus les buts des associations.

Nous sommes d'accord avec le fait qu'une association personnalisée comporte par définition au moins deux membres, car il nous paraît résider dans la nature même d'une association d'être fondée par plus d'une personne. En plus des questions d'ordre fiscal que soulèverait le fait qu'une personne puisse fonder seule une association, cette possibilité nous paraîtrait de nature à créer un risque accru pour le public. Par ailleurs, bien que cela ne soit pas précisé dans le document de consultation, nous comprenons qu'une personne morale pourra être membre d'une association. Ce avec quoi nous sommes d'accord.

Nous sommes d'avis, cependant, que les documents de constitution d'un organisme devraient continuer à spécifier le ou les objets de l'organisme en question. Cela a, en effet, l'avantage de contribuer à assurer une continuité dans l'orientation des organismes tout en permettant aux administrateurs de modifier leurs objectifs si le besoin s'en fait sentir. Le cadre juridique actuel offre déjà cette possibilité.

Les mécanismes qui doivent être utilisés pour modifier ces objets tels que l'adoption d'une résolution par les membres réunis en assemblée ont l'avantage de favoriser une meilleure protection du public en évitant les changements frivoles ou trop fréquents.

Enfin, les mentions A.P. et A.P.é. ajoutées à la suite du nom de l'association afin d'éclairer le public sur la forme juridique et sur le régime légal qui régit une association nous semblent compliquées et nous craignons qu'au contraire le public ne s'y retrouve pas.

RÈGLEMENT INTÉRIEUR ET MEMBRES

Nous sommes d'accord pour que les associations déterminent, dans leur règlement intérieur, l'appui requis relativement aux décisions fondamentales et pour que la Loi exige une majorité renforcée de 2/3 relativement aux décisions portant sur les sujets fondamentaux.

Nous sommes d'accord avec la liste des sujets fondamentaux énoncée dans le document de consultation. Par contre, nous croyons que ceux-ci devraient se retrouver dans un règlement intérieur par défaut, car cela faciliterait beaucoup la gestion pour les petites associations. Nous sommes d'avis que de fournir un canevas de base par le règlement intérieur allégerait le processus de constitution puisque la plupart des petites associations ont un accès très limité à des ressources.

Nous sommes d'accord avec la proposition d'abolir le quorum lors d'une assemblée des membres, car cela donne une meilleure souplesse et permet d'assurer le fonctionnement adéquat de l'assemblée même en cas de faible participation des membres.

Finalement, nous croyons que d'obliger l'association à mentionner, au projet d'ordre du jour de l'assemblée annuelle, les propositions ou sujets soumis par des membres protège non seulement les membres, mais aussi l'association. Cela permet également une tenue de réunion plus souple. Ainsi, nous estimons que de recevoir à l'avance l'ordre du jour rend le processus plus démocratique.

ADMINISTRATEURS ET AUTRES DIRIGEANTS

Nous émettons de sérieuses réserves quant à la proposition de permettre qu'une association puisse être administrée par un seul administrateur si elle ne sollicite pas de dons ou de subventions.

Nous croyons que de permettre qu'une association puisse être administrée par un seul administrateur réduirait grandement la qualité des associations et ouvrirait la porte à certains abus.

Nous suggérons d'harmoniser le nombre d'administrateurs avec le nombre minimum de membres requis pour constituer une association, soit deux. Ainsi, lors de la rédaction du projet de loi, le législateur pourrait exiger qu'il y ait deux administrateurs puisqu'un minimum de deux membres est exigé pour constituer une association.

À cet égard, la comparaison avec les entreprises à but lucratif ne nous paraît pas appropriée puisque l'administrateur d'une telle PME est également souvent le propriétaire. L'administrateur d'un organisme sans but lucratif en est le fiduciaire. Il ne faut donc pas confondre le rôle de propriétaire et le rôle de fiduciaire.

De plus, nous comprenons mal pourquoi le fait qu'un administrateur soit rémunéré ferait en sorte que sa responsabilité augmenterait. Nous sommes d'avis qu'il ne devrait pas y avoir de lien entre la rémunération et le devoir d'administrateur.

Nous estimons également que le paragraphe sur les responsabilités des administrateurs relativement à la rémunération des salariés de l'association nécessite quelques clarifications¹. Nous nous demandons s'il est envisagé d'imputer des responsabilités à un administrateur à l'égard du versement des salaires, des vacances impayées et des déductions à la source (DAS). Nous sommes d'avis que de telles responsabilités devraient exister.

Dans le document de consultation, il est mentionné que les salariés ne sont pas informés de la situation financière de l'association. Il est à noter qu'occasionnellement les salariés sont informés de la situation financière de l'association, parfois mieux que les membres du conseil d'administration.

Nous suggérons également au législateur de tenir compte de la *Loi sur les impôts* lorsqu'il rédigera le projet de loi.

¹ Document de consultation; page 11; 2^{ième} paragraphe

Nous sommes d'accord avec les propositions permettant que les résolutions écrites signées par tous les administrateurs constituent un autre mode de décision, que les décisions des administrateurs puissent être prises selon tout mode et que l'administrateur qui n'a pas participé à la prise de décision du conseil d'administration soit réputé avoir acquiescé aux décisions prises, à moins qu'il n'ait fait part de sa dissidence à l'association dans un certain délai, car ces propositions permettent d'augmenter la flexibilité.

Par contre, nous estimons qu'il est important de souligner que l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) a développé des normes à l'intention des organismes sans but lucratif du secteur privé. Celles-ci qui sont énoncées dans le *Manuel de l'ICCA – Comptabilité* constituent les principes comptables généralement reconnus (PCGR) à l'intention des organismes sans but lucratif. Nous croyons que lors de la rédaction du projet de loi, le législateur devrait tenir compte des principes comptables généralement reconnus (PCGR) à l'intention des organismes sans but lucratif déjà existants.

TRANSFORMATION, DISSOLUTION ET LIQUIDATION

Nous sommes d'accord avec le fait qu'en cas de dissolution d'un organisme sans but lucratif, les fonds résiduels, s'il en est, devraient être versés à un autre organisme ou une autre personne morale qui aurait un objet similaire.

Par contre, nous croyons que cette personne morale ou cet autre organisme devrait également être sans but lucratif.

RÈGLES SUPPLÉMENTAIRES EN CAS DE DONS

Dans cette section, nos commentaires sont indépendants de toutes considérations fiscales puisque les définitions de celles-ci peuvent être différentes de celles utilisées.

Nous sommes d'avis que la proposition que les associations ne seraient pas obligées de détenir distinctement de leur propre patrimoine les sommes ou autres biens donnés apportent de la flexibilité aux associations, mais nous croyons qu'il faut tenir compte de certaines règles de gestion de base.

Dans le document de consultation, on propose qu'au moins la *moitié* des administrateurs soient indépendants des autres. Sur cet aspect, nous suggérons au législateur de modifier le mot *moitié* pour le mot *majorité*².

Par ailleurs, nous tenons à souligner que la notion d'indépendance qui est généralement reconnue et largement utilisée dans des organisations de toute nature est plus large que ce qui est prévu dans le document de consultation. Ces règles d'indépendances plus larges devraient également être appliquées dans les associations en les adaptant lorsque cela est nécessaire.

Nous sommes donc d'avis que le législateur devrait définir avec précision des règles d'indépendance bien adaptées aux associations afin d'en faciliter l'application et d'en assurer la cohérence. De plus, nous suggérons que ces règles soient incluses dans la loi. Par exemple, un administrateur ne devrait pas avoir de lien avec un fournisseur de biens et services.

Nous sommes d'accord pour qu'aucun encadrement particulier additionnel ne régisse les activités de sollicitations puisqu'il existe d'autres règles qui encadrent ces activités comme c'est le cas de la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*. Toutefois, il nous paraît important de reconnaître l'existence de ces autres règles.

Nous adhérons totalement à l'objectif qui est poursuivi ici de favoriser la production d'une information financière claire, complète et transparente et de rendre cette information accessible.

² Document de consultation; page 13; 3^{ième} paragraphe

Toutefois, l'ouverture des livres et registres des organismes concernés à toutes les personnes intéressées, sans que ces personnes soient mieux définies, nous paraît de nature à placer ces organismes en position de désavantage concurrentiel. Il importe, en effet, de se rappeler que le secteur des organismes qui sollicitent des dons du public est hautement compétitif.

Obliger ces organismes à ouvrir leurs livres et registres à toute personne intéressée pourrait les obliger à dévoiler des informations vitales sur leur administration ou leurs donateurs. Nous souhaitons rappeler, de plus, qu'il est fréquent que des donateurs désirent conserver l'anonymat. Cela pourrait-il se faire si les organismes sont tenus d'ouvrir leurs livres et registres ?

De plus, les organismes sont déjà tenus, en vertu de la législation fiscale, de produire certaines déclarations de nature financière. Alors que, selon le régime canadien, ces déclarations sont publiques, ce n'est pas le cas selon le régime québécois. Nous sommes d'avis que l'objectif recherché serait atteint si la déclaration qui est à l'heure actuelle transmise au ministère du Revenu du Québec était rendue publique. Peut-être y aurait-il lieu, pour ce faire, de réviser le contenu de cette déclaration.

Enfin, nous désirons également rappeler que la plupart des associations préparent déjà des états financiers complets selon les principes comptables généralement reconnus au Canada (PCGR) et que ces états financiers font l'objet d'une vérification indépendante.

Dans le document de consultation, on propose qu'un processus de plainte soit envisagé afin de favoriser le respect des règles en matière de dons. Nous sommes d'accord avec cette proposition qui s'inscrit dans un processus complet de reddition de compte.

REPLACEMENT DE LOIS ET CONTINUATION DES ASSOCIATIONS

Nous sommes d'accord pour que les associations concernées soient continuées de plein droit sous le nouveau régime à compter du dépôt de leur déclaration annuelle, conformément à la Loi sur la publicité légale et que ces lois soient remplacées de plein droit, au plus tard, au terme d'un délai de deux ans suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

De façon générale, nous sommes d'accord avec la souplesse qui est envisagée au niveau des mécanismes de continuation sous le nouveau régime.

CONCLUSION

Nous sommes pleinement conscients que ce document de réflexion n'est que le point de départ du travail à effectuer pour réformer le Droit des associations personnalisées. Il constitue une bonne base pour permettre aux organismes sans but lucratif de répondre aux besoins de leurs membres et d'être régis par une loi moderne et flexible, plus proche de la réalité actuelle des associations.

Nous souscrivons sans réserve à l'objectif de protection du public qui est celui de la présente réforme du Droit des associations personnalisées.

L'Ordre des comptables agréés du Québec offre son entière collaboration pour les travaux futurs qui seront entrepris dans le cadre de la présente réforme et profite de l'occasion pour rappeler au gouvernement qu'un bassin important de comptables agréés œuvre dans des organismes sans but lucratif ou auprès de tels organismes et que ces comptables agréés sauront mettre à profit leur savoir-faire, leur rigueur et leur professionnalisme pour mener à terme cette réforme.