

DROIT DES ASSOCIATIONS PERSONNALISÉES

MÉMOIRE DE LA SCDA-QUÉBEC

— SOMMAIRE —

LA SCDA – SECTION DU QUÉBEC

La Société canadienne des directeurs d'association (SCDA) est un regroupement professionnel de 1 500 dirigeants d'association dans divers secteurs d'activités, que ce soit professionnels, industriels et philanthropiques. La section du Québec représente les cadres d'association actifs dans notre province.

UNE RÉFORME ATTENDUE

Nous encourageons le ministère des Finances à aller de l'avant dans la réforme du droit des associations personnalisées. Nous souhaitons une consultation formelle soit sous la forme d'un projet de loi ou d'un avant-projet de loi et nous nous réjouissons de l'intention du Ministère d'écouter et d'entendre le milieu.

DES OBJECTIFS À VISER

Dans la mise à jour du droit associatif, le gouvernement du Québec devrait viser quatre grands objectifs :

- favoriser les meilleures pratiques de gouvernance en valorisant notamment le rôle d'administrateur d'association;
- mettre davantage en évidence le rôle-clé des associations dans le Québec moderne;
- accroître la crédibilité du milieu associatif, tout en favorisant l'entrepreneursip et la créativité;
- faire connaître les valeurs à la base de la vie associative.

POSITIONNEMENT VIS-À-VIS DES PROPOSITIONS DU MINISTÈRE

- *En faveur*

Nous souscrivons à une majorité des propositions mises de l'avant :

- maintenir une structure juridique qui a fait ses preuves;
- ne pas déroger aux règles fondamentales du droit des personnes morales (*Code civil*);
- constituer une association : un droit plutôt qu'un privilège;

- l'administrateur qui n'a pas participé à la prise de décision du Conseil serait réputé avoir acquiescé aux décisions prises, à moins d'expression de sa dissidence;
- processus de plainte afin de favoriser le respect des règles en matière de dons.

Nous croyons utile de faire référence aux valeurs associatives et de réaffirmer qu'il est de la nature d'une association de poursuivre un but autre que la réalisation de bénéfices pécuniaires à partager entre ses membres. De plus, le rôle fondamental du conseil d'administration doit demeurer puisqu'il est le mandataire de l'association.

- *D'accord avec certaines nuances*
 - **L'ajout de nouveaux sujets fondamentaux** et l'appui requis : plutôt dans le règlement intérieur des associations que dans la législation.
 - Propositions des membres à l'assemblée annuelle : oui, avec des balises.
 - Responsabilité des administrateurs relativement à la rémunération des salariés de l'association : peu importe que les administrateurs soient rémunérés ou non.
 - Règles supplémentaires en cas de dons; 100 % des administrateurs indépendants les uns des autres et indépendants de la gestion interne.
 - Aucun encadrement particulier pour les activités de sollicitation : recommandations en vue d'inclure des règles déontologiques et éthiques.

- *Des divergences*
 - La formation d'une association par moins de trois personnes
 - L'administration par un seul administrateur
 - L'émission de parts associatives
 - Le concept A.P.é.

CONCLUSION

Le projet de réforme du droit associatif doit reposer sur de solides principes de base comme celui de l'obligation de rendre compte et celui de la bonne gouvernance.

Des valeurs associatives sont à la base de la vie associative. Elles doivent être énoncées dans la future législation.

DROIT DES ASSOCIATIONS PERSONNALISÉES

— MÉMOIRE —

DE LA SOCIÉTÉ CANADIENNE DES DIRECTEURS D'ASSOCIATION

SECTION DU QUÉBEC

PRÉSENTATION DE LA SCDA ET DE SES MEMBRES CADRES AU QUÉBEC.

Créée en 1951, la Société canadienne des directeurs d'association (SCDA) est un regroupement professionnel de dirigeants des associations chefs de file au Canada et au Québec. Elle regroupe des dirigeants dans divers secteurs d'activités, que ce soit professionnels, industriels et philanthropiques.

La SCDA compte près de 1 500 membres cadres d'association. La SCDA-Québec représente les cadres d'association actifs dans notre province. Notre association procure à ses membres des occasions de réseautage et d'identification des enjeux liés à la gestion d'association, de même qu'un programme de formation.

La principale mission de la SCDA est de :

- Promouvoir l'excellence et le professionnalisme chez ses membres.
- Soutenir les cadres d'associations dans leur travail.
- Rehausser l'efficacité, l'image et l'impact des associations afin de mieux servir ses membres et la société.
- Représenter le milieu associatif auprès des instances gouvernementales.

PRÉAMBULE

➤ Une réforme attendue

Depuis longtemps, l'encadrement juridique des associations personnalisées est désuet. Il importe de réformer ce droit et nous encourageons le ministère des Finances à aller de l'avant à partir des consensus raisonnables obtenus du document de consultation publié en octobre 2008.

Nous nous réjouissons de l'ouverture d'esprit et de la volonté de répondre aux besoins du milieu manifestées par les représentants du ministère à la séance d'information organisée par le Centre de services québécois aux associations en janvier 2009.

Il a été mentionné que, dans le processus, il y aurait presque certainement une consultation formelle sur soit un projet de loi soit un avant-projet de loi, mais que l'intention du ministère était d'écouter et d'entendre le milieu.

➤ **Des principes de base**

Le rôle qu'exercent les associations dans notre société est non seulement très utile, mais il est devenu indispensable. De plus en plus, dans tous les secteurs de l'activité économique et sociale, les associations suppléent à l'action gouvernementale, que ce soit dans le domaine de la santé, de l'éducation ou de l'économie sociale. De là l'importance que le projet de réforme du droit associatif repose sur de solides principes de base comme celui de l'obligation de rendre compte et celui de la bonne gouvernance, en plus de tenir compte des valeurs associatives.

○ *Obligation de rendre compte*

À partir du moment où un organisme ou un groupe d'individus bénéficie de droits et même de privilèges, il doit nécessairement y avoir en contrepartie une obligation de rendre compte, non seulement aux membres et aux diverses parties prenantes, mais également au public en général.

Prendre acte de cette obligation de rendre compte, c'est aussi reconnaître la nécessité d'un encadrement de la part du gouvernement et, de la part des associations, la nécessité de transparence.

Loin d'être négative pour les associations, cette obligation de rendre compte peut au contraire contribuer à une plus grande crédibilité du milieu associatif. Il en va de l'intérêt des associations que leur rôle contributif à la société soit bien connu de tous.

○ *Bonne gouvernance*

Sans dicter des prescriptions pointues, le législateur devrait encourager la saine gestion et la mise en œuvre des meilleures pratiques de gouvernance qui se répandent de plus en plus dans le secteur des entreprises à but lucratif. Là aussi, il en va d'une question de crédibilité pour le monde associatif qui, malheureusement, est encore trop souvent identifié au folklore. Voilà une bonne façon de s'attaquer à un certain déficit d'image.

Bien sûr, en matière de gouvernance comme ailleurs, il importe de tenir compte de la nature même des associations, de leur taille, de leur culture et de la démocratie associative. Parlant de démocratie, attention de ne pas scléroser les associations par une longue liste de « sujets fondamentaux », comme le suggère le document de consultation, lesquels nécessiteraient une « majorité renforcée »; prenons plutôt soin de laisser le plus possible le conseil d'administration jouer pleinement son rôle.

- *Les valeurs associatives*

Ces valeurs sont intrinsèques à la vie associative. Elles peuvent être résumées ainsi : solidarité – démocratie – un membre = un vote – engagement de citoyen (bénévolat) – caractère collectif – intérêt public – but commun (autre que pécuniaire).

Référence : Malenfant, Roméo. **La gouvernance et vous** - *Les valeurs associatives*, décembre 2005.

- *Réforme du droit associatif*

Même si d'emblée on reconnaît le rôle du législateur, celui-ci se doit d'éviter une approche « mur à mur »; au contraire, la plus grande place possible devrait être réservée à l'entrepreneuriat et à la créativité des associations. Laissons respirer les associations et donnons-leur toute la latitude nécessaire à leur développement.

L'État devrait optimiser l'utilisation de ses ressources humaines et financières en privilégiant une approche de « gestion par exception », c'est-à-dire en disciplinant les imposteurs et en punissant les criminels.

L'État étant généralement plus performant à édicter des lois qu'à les faire respecter, il devrait favoriser un encadrement légal souple qui s'inspire davantage de solides principes de base plutôt que de règles tatillonnes.

ANALYSE DU DOCUMENT DE CONSULTATION ¹

2 - Propositions du ministère des Finances

2.1 — Généralités

Les propositions du ministère des Finances visant la réforme du droit des associations personnalisées peuvent être résumées ainsi :

- maintenir une structure juridique qui a fait ses preuves, soit prévoir des règles relatives au mode de constitution d'une association, à son fonctionnement et à sa dissolution;

Nous comprenons qu'il y aura peu de changement dans le processus actuel et que ce processus ferait partie d'une loi spécifique aux associations. Ce à quoi nous souscrivons.

- moderniser le droit des associations en prévoyant un régime plus complet que celui que proposait le Registraire des entreprises;

Difficile d'émettre une opinion sur cette orientation tant que nous n'aurons pas pris connaissance de ce qu'on appelle « un régime plus complet » que celui du Registraire. Nous soulignons simplement ici l'importance de tenir une consultation sur un projet de loi afin de pouvoir réagir à des éléments concrets. Par ailleurs, on dit que « le diable est souvent dans les détails ». Il importe donc d'aller au-delà des principes et orientations et voir l'articulation de ceux-ci dans la documentation à venir.

- accorder davantage de pouvoirs aux membres quant aux décisions fondamentales de leur propre association. Actuellement, le conseil d'administration détient la plupart des pouvoirs, dont le contrôle du règlement intérieur;

Il est vrai qu'actuellement le conseil d'administration détient des pouvoirs quasi absolus en regard de la marche et de la réglementation de l'association. Ceci s'explique en grande partie par le fait que les administrateurs sont les seuls responsables juridiquement des décisions de ladite association. Il serait acceptable que le Conseil se voit enlever le droit de remettre en vigueur un changement de règlements qui aurait été refusé par les membres en assemblée générale. Mais il serait mal venu que le conseil d'administration se voit enlever le pouvoir d'initier les modifications à la réglementation. Les administrateurs demeurent, croyons-nous, les mieux placés pour décider de tels changements parce qu'ils ont la responsabilité d'administrer ladite association. Quitte, et cela est actuellement le cas et devrait le rester, à ce

¹ Monsieur Roméo Malenfant, Ph.D., nous a autorisés à nous inspirer du mémoire qu'il a récemment déposé au ministère des Finances sur le thème de ce document. Compte tenu de la qualité de son analyse et de l'à-propos des commentaires formulés, nous nous sommes inspirés de plusieurs de ses propos dans notre mémoire. La SCDA-Québec remercie M. Malenfant de sa générosité.

que ces changements soient présentés pour ratification en assemblée générale et que la décision de celle-ci ne puisse facilement être remise en question par le conseil d'administration par la suite.

En résumé, le rôle fondamental du conseil d'administration doit demeurer. Le Conseil a l'obligation de rendre compte et il faut encourager les bonnes pratiques de gouvernance. Par ailleurs, la démocratie associative se réalise par l'approbation du règlement intérieur, par un processus de mise en candidature et d'élections des membres du Conseil, par des consensus raisonnables, par des avis de convocation aux assemblées générales et spéciales, par des échéanciers pour soumettre des propositions aux membres à débattre en assemblée générale annuelle, etc.

- ne pas déroger aux règles fondamentales du droit des personnes morales, lesquelles sont établies aux articles 298 à 333 du Code civil du Québec;

D'accord avec cette orientation. Cela était d'ailleurs une demande des associations lors de la dernière consultation. Cependant, cet appui à cette orientation ne doit pas être interprété comme supportant toute autre proposition visant à autoriser une personne seule à constituer ou à administrer une association.

Nous nous demandons cependant pourquoi l'orientation s'arrête à l'article 333 du *Code civil* alors qu'il y a encore les articles 334 à 364 qui comportent un ensemble de dispositions concernant l'administration et la dissolution de la personne morale qui pourrait être fort utile. Entre autres, il y est question du conseil d'administration et de l'assemblée des membres, et ces articles traitent adéquatement de la question de la réglementation (art. 335).

- prévoir des règles supplémentaires pour les associations qui recueillent des dons, dans le but de garantir que ces dons sont utilisés aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis;

Nous sommes d'accord avec cette orientation. Près du tiers des organisations sans but lucratif œuvrant au Québec détiennent le statut d'organisme de charité. La confiance du public est essentielle. Et la désignation de fonds d'affectation en conformité avec les intentions du donateur est essentielle au maintien de cette confiance.

Par ailleurs, il importe que la législation permette au donateur ou à l'observateur externe d'apprécier la saine gestion pratiquée par les organismes qui sollicitent et recueillent des dons.

- remplacer plusieurs lois d'intérêt public qui permettent la constitution d'associations.

Nous sommes d'accord avec cette proposition. Une certaine uniformisation est essentielle, dans la mesure où toute nouvelle association ne devrait voir le jour que sous l'égide de la nouvelle loi. Par contre, pour faciliter les choses, il serait préférable que les associations qui sont nées de lois particulières conservent le droit d'agir en fonction de ces lois particulières, avec le pouvoir de se continuer sous l'égide de la nouvelle loi, si cela correspond mieux à leurs besoins.

2.2 — Comparaison avec les propositions du Registraire des entreprises

Plusieurs mesures de modernisation du droit des personnes morales, proposées par le Registraire des entreprises, seraient reprises :

- accorder la pleine capacité juridique à l'association;

Nous ne voyons, à priori, aucun problème avec cette orientation. Cependant, nous verrons plus loin qu'il devrait y avoir certains encadrements limitant dans une certaine mesure cette capacité. Ne mentionnons, par exemple, que le fait que nous nous opposons à ce qu'une association soit créée par une seule personne.

- permettre à toute association qui le désire d'être gérée par un seul administrateur, sauf si elle recueille des dons;

Nous nous opposons à cette disposition. Pourquoi ? Parce que cette notion fait disparaître complètement la notion de conseil d'administration qui doit être l'organe responsable de surveillance, indépendante de la gestion. Si on parle de principe de démocratie, cette approche de permettre l'administration d'une association par une seule personne n'est concevable que dans la perspective d'une association à une personne. Même avec une convention unanime des membres, ceux-ci constituent alors de facto le conseil d'administration et chacun devient administrateur. Ces administrateurs pourront engager un gestionnaire² comme un conseil d'administration peut actuellement engager un directeur général comme gestionnaire. Encore ici, il semble que le ministère des Finances, comme le Registraire antérieurement, désire régler quelques situations particulières, relativement rares (les fiducies de patrimoine, par exemple) par une disposition générale, au détriment des valeurs associatives de base.

² Nous distinguons les deux termes. Par administrateur, nous désignons une personne qui siège à un conseil d'administration et qui est responsable à ce titre de l'organisation. Nous désignons comme gestionnaire une personne, engagée par un conseil d'administration, pour gérer les affaires et mettre en œuvre les décisions du conseil d'administration.

- formuler expressément le droit pour un membre de présenter ses observations s'il est passible de sanction disciplinaire;

Nous sommes d'accord avec une telle disposition qui permet la mise en œuvre d'une justice naturelle essentielle dans un milieu démocratique.

- maintenir des règles qui laissent de la latitude aux associations, telle la possibilité d'établir des catégories de membres;

Ce type de dispositions existe déjà et remplit très bien son rôle.

- permettre à toute association contractuelle de se continuer en association personnalisée.

Ici aussi, nous sommes d'accord. À titre d'exemple d'association contractuelle, pouvons-nous penser à une association reliée à l'organisation d'une activité précise dans le temps ? Exemple : les Fêtes du 400^e de la Ville de Québec ?

Quant à l'affectation des dons, des mesures minimales de protection seraient mises en place. Les associations ne seraient pas obligées de détenir des biens donnés distinctement de leur propre patrimoine. Les subventions reçues d'organismes publics ne seraient pas visées par ces règles.

Le ministère des Finances apporte des assouplissements par rapport aux orientations du Registraire. Nous sommes d'accord avec des règles de protection minimale concernant les dons désignés par le donateur. La confiance du public, et donc la survie des organisations se finançant par ces dons, nécessite des manières éthiques de faire appel à la générosité du public. Il y a lieu de fournir un encadrement pour la sollicitation de dons, pas uniquement pour l'utilisation des dons. À ce titre, la législation devrait inciter les organismes à adopter des règles déontologiques (encadrement des conseils d'administration) et éthiques (encadrement des pratiques de collecte de fonds).

Par ailleurs, l'Agence du revenu du Canada (ARC) énonce déjà les règles du jeu quant à l'émission des reçus d'organismes de charité. L'Agence exige également que la plus grande partie des fonds d'un organisme contribue à ses fins et à ses activités de bienfaisance. Elle décourage toute accumulation excessive de fonds et les autres dépenses doivent demeurer à un niveau raisonnable. La cohérence est donc de rigueur.

Le mode de financement par émission de parts est un sujet complexe, qui prête d'ailleurs à controverse. Puisqu'il ne concerne qu'une minorité d'associations, il sera examiné distinctement des propositions visant l'ensemble des associations. Les associations et organismes du secteur de l'économie sociale sont spécialement invités à formuler des propositions précises sur la manière de régler cette question.

À la différence du Registraire, le ministère des Finances se montre prudent ici. Il ne ferme cependant pas la porte à l'émission de capital associatif. Le danger que constitue l'émission de parts associatives reste cependant entier.

En premier lieu, ce capital, même avec le vocable « associatif », n'en reste pas moins une entorse au principe associatif, sauf si ce capital est constitué d'un paiement associé directement à une cotisation de membre.

En second lieu, nous sommes contre tout système de financement qui permettrait une rémunération de l'investisseur. En effet, comme la finalité de toute association ou tout groupement « sans but lucratif » est justement l'absence de gain pécuniaire pour l'individu, un tel système de capital associatif rémunéré va directement contre cette finalité. Le gain pécuniaire n'est pas et ne doit pas être l'apanage des associations.

Enfin, l'association étant un regroupement de personnes visant la mise en commun de ressources pour une amélioration de la société, il est anti-associatif de permettre à certaines personnes de tirer profit de cette activité. Il existe d'autres types de personnes morales, comme la corporation à but lucratif, pour répondre à ce besoin des investisseurs. Et il devrait en aller de même de l'entreprise d'économie sociale. Si cette entreprise d'économie sociale permet l'émission de capital rémunéré, elle ne se distingue plus du tout de l'entreprise à but lucratif, sauf pour se soustraire au régime des impôts corporatifs. L'entreprise d'économie sociale devrait alors devenir une entreprise à but lucratif et payer ses impôts corporatifs comme l'entreprise à but lucratif doit le faire. Ou bien profiter du régime des entreprises coopératives qui, elles aussi, à quelques exceptions près, paient également des impôts sur leurs surplus. Il sera important que le secteur de l'économie sociale se décide entre un des trois régimes (corporation à capital-actions, association ou coopérative). À moins que le ministre des Finances n'arrive à la conclusion qu'il faut développer un tout nouveau modèle ayant des caractéristiques différentes des trois actuels.

2.3 — Propositions particulières

2.3.1. Constitution de l'association

Cette section comprend divers éléments que nous allons commenter sans nécessairement les reproduire intégralement.

Constituer une association : un droit plutôt qu'un privilège.

Nous sommes d'accord. Il faudrait cependant que l'incorporation comporte l'obligation d'indiquer le ou les objets poursuivis.

Association = au moins deux personnes.

Notre point de vue diffère. Deux personnes constituent une paire ou un couple. Il faut au moins trois personnes pour faire une association, à tout le moins dans l'esprit associatif. Sur le plan juridique, il se conçoit qu'une association entre associés puisse être constituée uniquement de deux personnes. Le ministère des Finances fait un petit pas de plus que le Registraire qui qualifiait l'association d'une personne comme valide. Le ministère des Finances, s'il veut respecter l'esprit de la vie associative, fera le pas supplémentaire pour faire en sorte que la base minimale pour former une association personnifiée soit de trois personnes.

Déclaration d'association devrait comprendre les renseignements exigés par la *Loi sur la publicité légale* plus le but poursuivi et l'intention de solliciter des dons du public.

Nous sommes d'accord avec cette approche qui est un net progrès sur la proposition du Registraire. Ainsi, le public pourra savoir quelle est la finalité de l'organisation.

La dérogation du but ne devrait pas invalider un contrat de bonne foi avec un tiers.

En regard de la protection des tiers et en fonction de la bonne foi, nous sommes d'accord. Cependant, il devrait être impératif qu'une association inscrive au Registre des entreprises tout changement de but. Il en va de la protection du public. Sinon, une organisation peut annoncer officiellement un but pouvant attirer les gens, mais dans la réalité, faire autre chose.

Le nom de l'association devrait être suivi des initiales A.P., pour indiquer sa forme juridique d'association personnifiée.

Cette approche précise le statut légal comme le « inc » indique le statut d'une entreprise à but lucratif incorporée. Dans la vie de tous les jours, il faudrait laisser à l'association le choix ou non de préciser son statut légal.

Ajouter un « é » après A.P. pour indiquer que l'association est égalitaire (A.P.é).

Nous croyons que le ministère des Finances veut apporter ici des distinctions qui ne correspondent à aucun problème et qui n'apportent vraiment aucune valeur ajoutée au concept d'association personnifiée. Cette distinction risque davantage de créer la confusion que d'être utile. Lors de la rencontre d'information de janvier 2009, l'ajout de ce « é » a été expliqué comme étant un signe qu'une association égalitaire serait démocratique, laissant entendre que les autres associations ne le seraient pas. Ou bien ce fut malhabile, ou bien cela reflète un état d'esprit qu'il faut combattre. Nous croyons que la mention A.P. est une information pouvant être utile pour un tiers en regard du régime législatif régissant une association personnifiée, mais l'égalitaire est nettement de trop. Toute association est, de par sa nature même, de structure démocratique et égalitaire (ou devrait l'être).

2.3.2 Règlement intérieur et membres

Le pouvoir d'adopter et de modifier le règlement intérieur relèverait, tout comme présentement, du conseil d'administration, sauf en ce qui concerne les sujets dits « fondamentaux », qui seraient précisés par le nouveau régime. Les modifications adoptées par le conseil devraient être approuvées par les membres de l'association pour demeurer en vigueur. Si une modification n'était pas ainsi approuvée, au plus tard lors de l'assemblée annuelle suivante, le conseil ne pourrait pas, ensuite, adopter et mettre en vigueur une modification semblable sans obtenir préalablement l'approbation des membres. Par ailleurs, l'association devrait fournir gratuitement une copie de son règlement intérieur à tout nouveau membre qui le lui demande.

Cette proposition ne diffère pas du mode de fonctionnement actuel, si ce n'est dans le fait qu'un conseil d'administration ne pourrait plus adopter un changement aux règlements qui a déjà été refusé par les membres. Et nous sommes d'accord avec l'ensemble de ces éléments. Il peut toutefois être onéreux pour une association de rendre disponibles « gratuitement » ses règlements. Cependant, avec l'avènement d'Internet, cela devient plus facile de se plier à une telle exigence dans la mesure où rendre un règlement disponible sur un site Internet peut être considéré comme étant l'équivalent de fournir ledit règlement au membre qui le désire. On peut aussi mettre de l'avant la consultation sur place.

Le pouvoir décisionnel sur les sujets fondamentaux relèverait des membres. Ainsi, pour entrer en vigueur, ces décisions fondamentales devraient être prises ou approuvées par les membres, ou par les membres d'une certaine catégorie déterminée dans le règlement intérieur. Entre autres sujets visés, il y aurait l'élection des administrateurs et la modification du but de l'association, comme c'est le cas actuellement. Les nouveaux sujets fondamentaux concerneraient, par exemple, les conditions d'admissibilité des membres et leurs obligations financières.

D'accord avec la situation actuelle. Toutefois, nous croyons qu'on doit plutôt laisser les associations déterminer, dans leur règlement intérieur, **l'ajout de nouveaux sujets fondamentaux** de même que l'appui requis relativement à ces nouvelles décisions fondamentales, si cela est le cas. Il y a lieu de rappeler les meilleures pratiques de gouvernance, lesquelles doivent favoriser le rôle d'administrateur de l'association. Prenons soin de laisser le plus possible le Conseil jouer pleinement son rôle et attention à ne pas scléroser les associations par une longue liste de sujets fondamentaux qui nécessiteraient une majorité renforcée.

Quant au but de l'association, on doit le trouver au départ dans la demande de constitution de celle-ci.

En principe, les associations pourraient déterminer, dans leur règlement intérieur, l'appui requis relativement aux décisions fondamentales. La loi exigerait toutefois une majorité renforcée (par exemple, les 2/3) relativement aux décisions portant sur les sujets suivants :

- ***but de l'association;***
- ***nom de l'association;***
- ***siège de l'association;***
- ***fusion;***
- ***dissolution;***
- ***continuation en une autre forme de personne morale.***

Nous sommes d'accord avec cette approche pour ces sujets fondamentaux. Dans notre milieu associatif, de façon générale, la démocratie s'exprime par un vote de 50 % + 1 des membres présents à une assemblée générale spécialement convoquée à cet effet. Le pourcentage de la majorité renforcée pourrait être déterminé dans le règlement intérieur.

L'association conserverait le pouvoir d'établir, dans son règlement intérieur, des catégories de membres et d'accorder à ceux-ci des droits différents. Cette flexibilité permettrait aux associations d'ajuster leur régime à leurs besoins particuliers.

Ceci reste conforme au droit actuel et nous sommes d'accord.

Généralement, les membres doivent se réunir en un même lieu pour prendre leurs décisions. Il est proposé de laisser aux associations la possibilité de déterminer, par règlement intérieur, les modes décisionnels qu'elles jugent les plus appropriés. Ces modes pourraient permettre des communications et des votes à distance. En facilitant ainsi la participation des membres, il serait alors possible de renforcer la démocratie associative.

Nous sommes d'accord avec une telle approche facilitant la démocratie associative, sauf si elle permettait une généralisation de l'utilisation des procurations.

Sous réserve du règlement intérieur de l'association, il est proposé qu'aucun quorum ne soit exigé lors d'une assemblée des membres et qu'en principe un membre ne puisse pas s'y faire représenter, ce qui diffère des règles prévues au Code civil.

Puisqu'il est fréquent que seule une minorité de membres participe aux assemblées, un quorum correspondant à la majorité des membres serait très contraignant. Il est donc préférable de laisser à chaque association la possibilité de fixer un quorum si elle le désire.

Par ailleurs, un membre pourrait se faire représenter si le règlement intérieur le permettait.

Nous sommes d'accord avec cette approche. Le quorum est constitué des membres présents lors d'une assemblée convoquée dans les règles. Le principe de la procuration est propre au secteur à but lucratif et peut favoriser la prise de contrôle par un petit nombre d'individus, ce qui va à l'encontre d'un esprit associatif. Le permettre devrait être une exception et devrait être limité à des sujets précis.

Enfin, il est envisagé d'obliger l'association à mentionner, au projet d'ordre du jour de l'assemblée annuelle des membres, les propositions ou sujets soumis par des membres. Les membres devraient alors décider, au début de l'assemblée, si ces propositions ou sujets seront inscrits à l'ordre du jour.

Nous sommes d'accord avec la première phrase de cet alinéa. Nous soumettons que, pour être démocratique, les propositions soumises par les membres pour discussion à l'assemblée générale annuelle doivent être balisées. Ainsi, le règlement doit prévoir un mécanisme pour que les membres soumettent des propositions écrites, qu'il y ait obligation de les faire connaître à l'avance à tous les membres et de les considérer à l'intérieur d'un ordre du jour déjà établi.

Les propositions soumises sur place et susceptibles de mobiliser une partie du temps de l'assemblée générale annuelle vont à l'encontre de la transparence et de la démocratie associative.

2.3.3 Administrateurs et dirigeants

L'association continuerait à agir par l'intermédiaire de ses organes, à savoir son conseil d'administration et son assemblée des membres. Toutefois, si le règlement intérieur prévoyait que chacun des membres est également administrateur, il n'y aurait pas d'organe « assemblée des membres ». Cette possibilité permettrait aux petites associations de simplifier encore davantage leur administration.

Cette approche semble très pragmatique. Nous comprenons que tous les membres de l'association sont présents au conseil d'administration et à son assemblée des membres. La reddition de comptes se fait aussi au gouvernement.

Du côté des associations qui sollicitent des dons du public, les donateurs ont droit à l'information. En autant que les véhicules d'information utilisés par l'association sont transparents, on peut comprendre qu'il n'y ait pas « d'assemblée des membres ». Et si cette transparence est déficiente, le public pourrait devenir moins généreux et la vie utile de l'association de courte durée. Sans obliger une assemblée publique d'information, la législation pourrait encourager le Conseil à présenter un rapport de ses activités.

Conformément au principe édicté par le Code civil, seules des personnes physiques pourraient agir à titre d'administrateurs de l'association.

Une proposition conforme au *Code civil* et également conforme aux recommandations des participants à la consultation de 2004.

À ce jour, une association doit être administrée par un conseil d'administration composé d'au moins trois personnes. Il est proposé que le conseil puisse être composé d'un ou de plusieurs administrateurs, comme dans les sociétés par actions.

Nous sommes en désaccord avec une telle proposition. D'une part, la comparaison avec les sociétés par actions est boiteuse. Une loi des associations est demandée depuis longtemps pour justement sortir du modèle de gouvernance des sociétés par actions qui était le fondement de la Loi sur les compagnies, partie III. De plus, la comparaison est également déficiente parce que les sociétés par actions qui font appel à l'épargne publique sont obligées d'avoir un conseil d'administration d'au moins trois personnes. Or, une association, de par son statut sans but lucratif, fait ainsi nécessairement appel à l'épargne publique parce que ses activités ne sont pas sujettes à taxation. Cet avantage fiscal est très intéressant puisqu'il permet aux associations d'éviter de contribuer financièrement à la société en payant de l'impôt. En effet, l'activité économique du secteur associatif au Québec seulement a été établie par Statistique Canada à 25,05 milliards de dollars, dont 10,15 milliards de dollars en revenus autonomes (excluant les subventions gouvernementales)³. Cet avantage est aussi important, sinon plus, pour le fonctionnement des associations que l'appel à l'épargne publique pour les sociétés par actions. Il faut donc exiger, au moins comme dans les compagnies par actions (si on veut y faire absolument référence) les trois administrateurs d'une compagnie publique.

Rappelons qu'en vertu du Code civil, les administrateurs sont considérés comme mandataires de l'association.

Ceci est une constatation de la situation actuelle, mais il est important de le rappeler. **Les administrateurs ne sont pas effectivement les mandataires des membres, mais bien de l'association.** Ce sont eux qui sont responsables de sa pérennité, entre autres, et non pas les membres. Cela explique que les membres peuvent être très égoïstes en assemblée générale et vouloir quelques avantages, même au détriment des autres membres, alors que les administrateurs se doivent de constamment prendre le parti du bien général de l'association.

Les règles actuelles ne prévoient pas de responsabilité, pour les administrateurs, relativement à la rémunération des salariés de l'association. En raison de l'obligation de bonne foi des administrateurs et du fait que les salariés ne sont pas informés de la situation financière de l'association, les administrateurs devraient assumer une certaine responsabilité à cet égard lorsqu'ils sont eux-mêmes rémunérés.

³ Statistique Canada (2004). Force vitale de la collectivité : faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles, p. 73-74.

Nous sommes d'accord avec la responsabilité des administrateurs envers les salariés de l'organisation, que les administrateurs soient eux-mêmes rémunérés ou non. La rémunération des administrateurs n'augmente pas, dans la pratique, leur responsabilité. Celle-ci découle de leur mandat. Et dans l'une et l'autre situation, les employés ne sont pas nécessairement au courant de la situation financière de l'organisation. D'ailleurs, les administrateurs d'associations de régime fédéral sont responsables des salaires des employés, jusqu'à concurrence de 6 mois de salaire. Il serait normal qu'une norme semblable s'applique au Québec.

Par contre, nous n'encourageons pas la rémunération des administrateurs. Dans une association, il n'est pas normal que les administrateurs reçoivent une rémunération dans le cadre de leur fonction d'administrateur. À ce titre, ils sont censés être des bénévoles au service de l'organisation.

En outre, un tribunal appelé à apprécier l'étendue de la responsabilité d'un administrateur et à déterminer les dommages-intérêts en conséquence pourrait réduire ceux-ci en considérant les nouveaux éléments suivants :

- les circonstances dans lesquelles l'administrateur a agi;
- le fait qu'il se soit basé sur l'opinion d'un expert choisi de bonne foi;
- le fait qu'il soit mineur ou majeur protégé.

Il est louable que le ministère des Finances pense à réduire la responsabilité des administrateurs selon certaines circonstances. Le phénomène des poursuites n'est cependant pas endémique comme cela se produit aux États-Unis. De plus, si le ministère se fie au Code civil du Québec, aucun administrateur ne pourra être un mineur ou un majeur protégé. Et les compagnies d'assurances refusent déjà d'assurer un conseil d'administration qui serait composé de mineurs, malgré l'article 327 du Code civil. Il ne faut cependant pas réduire la responsabilité des administrateurs qui se sentent déjà, dans beaucoup de cas, très peu responsables. Enfin, est-ce que le législateur prévoirait, inversement, que la responsabilité des administrateurs soit augmentée parce qu'ils seraient, éventuellement, rémunérés ?

En ce qui a trait aux décisions des administrateurs, celles-ci sont généralement prises au cours d'une réunion; les administrateurs se déplacent pour se rencontrer en un même lieu. Mais ils peuvent aussi participer au conseil d'administration par téléphone. Les résolutions écrites, signées par tous les administrateurs, constituent un autre mode de décision.

Ceci ne ferait que confirmer une pratique déjà courante, par réglementation, dans les associations. Et nous sommes d'accord, tout en souhaitant que cette pratique ne devienne pas la règle générale. Cette flexibilité sera grandement appréciée dans la mesure où les décisions sont documentées. Il faudrait cependant élargir la notion de téléphone en utilisant une expression comme celle-ci « par tout moyen permettant aux participants de communiquer entre eux ». Ceci permettrait entre autres des réunions par Internet, comme cela se fait déjà, ce qui n'est pas spécifiquement le téléphone, mais aussi bon, sinon meilleur, que le téléphone, et plus économique.

Il est envisagé que les décisions des administrateurs puissent être prises selon tout mode, sauf si le règlement intérieur prévoit une ou des façons particulières de procéder. Cette proposition a aussi pour but d'accroître la flexibilité dans l'administration de l'association et de tenir compte des nouvelles technologies disponibles.

Ceci nous semble parfaitement raisonnable.

Par ailleurs, l'administrateur qui n'a pas participé à la prise de décision du conseil d'administration serait réputé avoir acquiescé aux décisions prises, à moins qu'il ne fasse part de sa dissidence à l'association dans un certain délai. Cette proposition vise à éviter que les administrateurs qui négligent de participer aux réunions soient traités, sur le plan de la responsabilité, plus avantageusement que ceux qui y participent.

C'est déjà la pratique légale au niveau fédéral. Et il nous semble correct que cette proposition s'applique aux associations québécoises.

Quant à la tenue des comptes, celle-ci pourrait n'être que minimale, à moins que l'association n'ait sollicité et reçu des dons, auquel cas la tenue des comptes devrait être plus détaillée.

Nous sommes d'accord avec cette orientation dans la mesure où l'organisme peut justifier adéquatement l'utilisation des argents que les membres et la population lui confient. Les membres, par règlement, pourraient exiger une tenue de livres plus élaborée.

2.3.4 Transformation, dissolution et liquidation

Dans l'ensemble, nous sommes d'accord avec les diverses dispositions annoncées en regard de la fusion, de la dissolution et de la liquidation. Nous avons cependant une réserve en regard de la liquidation des biens. La règle devrait être que les biens restant après règlement avec les créanciers devraient être dévolus à une association semblable. Parmi les rares exceptions devraient figurer les associations dont le patrimoine a été composé uniquement et exclusivement par l'apport financier des membres.

2.3.5. Règles supplémentaires en cas de dons

Certaines règles supplémentaires pourraient être appliquées aux associations qui reçoivent des dons du public afin de garantir que ces derniers servent les fins pour lesquelles ils ont été accordés. Ces règles ne seraient cependant pas appliquées aux subventions octroyées par des organismes publics.

Nous sommes d'accord que des règles supplémentaires s'adressent aux associations sollicitant des dons du public. Nous comprenons aussi que les règles touchant les subventions sont laissées à la négociation entre l'association et le subventionnaire.

Les associations ne seraient pas obligées de détenir distinctivement de leur propre patrimoine les sommes ou autres biens donnés. Elles seraient toutefois obligées de tenir des comptes détaillés portant sur la provenance et sur l'utilisation des dons.

Nous sommes aussi d'accord avec cette approche. Les nouvelles règles comptables de l'Institut des comptables du Canada sont d'ailleurs la norme dans ce domaine. Il faudrait cependant obliger la certification externe des comptes au-delà d'une certaine somme recueillie auprès de la population. Nous suggérons comme niveau la somme de 50 000 \$ de dons reçus.

Une règle obligerait l'association à avoir au moins cinq membres et cinq administrateurs. Toutefois, une association pourrait ne compter que trois membres et trois administrateurs, si elle est constituée depuis moins d'un an ou si elle a reçu, pour l'année financière précédente, moins de 30 000 dollars de dons. De plus, au moins la moitié des administrateurs devraient être indépendants des autres.

Nous sommes d'accord avec la première partie de cette proposition, à savoir que l'association sollicitant des dons devrait avoir au moins cinq membres et cinq administrateurs. Nous ne voyons cependant pas la logique de réduire le nombre de membres et d'administrateurs pour des dons moins de 30 000 \$ ou ayant moins de 1 an. La responsabilité, lors de la sollicitation de fonds, devrait être maintenue au niveau de cinq membres et cinq administrateurs en tout temps.

Nous sommes totalement d'accord que les liens de dépendance soient finalement pris en compte. Cependant, nous croyons que 100 % des administrateurs doivent être indépendants les uns des autres ET indépendants de la gestion interne de l'organisation.

Aucun encadrement particulier ne régirait les activités de sollicitation.

Il faut rappeler que deux types d'organismes sollicitent des dons. Il y a les organismes dont l'objet principal est la collecte de fonds (exemple : fondation d'un hôpital). Elles ont des responsabilités de fiduciaires et doivent démontrer clairement l'affectation des dons recueillis. De plus, leurs états financiers doivent permettre de cerner les coûts reliés à la collecte de fonds. L'autre type concerne les organismes dont la mission première est l'administration de programme de bienfaisance. La collecte de dons dans leur cas est accessoire et est prévue pour soutenir leurs activités de bienfaisance.

Chacun de ces types d'organismes doit défendre sa cause pour recueillir des dons.

L'adoption de règles déontologiques (encadrement des conseils d'administration) et éthiques (encadrement des pratiques de collecte de fonds) constituent l'encadrement préconisé pour les activités de sollicitation.

Il est proposé que les règles en matière de dons visent toutes les personnes morales sans but lucratif qui sollicitent des dons au Québec, qu'elles soient ou non des associations et qu'elles soient ou non constituées en vertu d'une loi québécoise. Il est proposé que ces règles soient aussi appliquées aux associations contractuelles.

Entièrement d'accord. Rappelons également que seules les associations personnifiées se voient accorder un numéro pour fins fiscales (dit numéro de charité) par l'Agence du revenu du Canada (ARC).

Le gouvernement pourrait, par règlement, exempter des personnes morales ou des groupements de l'application, en tout ou en partie, de ces règles. Par exemple, il pourrait examiner la possibilité d'exempter les associations contractuelles qui reçoivent moins de 1 000 dollars de dons par année.

Avec un barème aussi bas que 1000 \$, nous sommes d'accord. Mais il faudrait éviter d'ouvrir la porte trop grande, et seulement aux associations contractuelles, qui ne peuvent généralement pas émettre de reçus aux fins de déduction fiscale.

En pratique, ces règles s'appliqueraient surtout aux associations qui ont le statut d'organisme de bienfaisance enregistré. Elles ne feraient pas double emploi avec les exigences fiscales qui leur sont applicables, qui concernent principalement des informations financières. Rappelons que ces organismes de bienfaisance peuvent remettre à leurs donateurs des reçus officiels leur permettant de réduire leur impôt sur le revenu.

Pas de problème.

Des documents ou renseignements relatifs à ces dons seraient accessibles au public, notamment l'état des résultats, soit les revenus et les dépenses, de l'exercice écoulé. En effet, il paraît d'intérêt général que le public ait un droit de regard sur les associations qui recueillent des dons.

Nous soutenons cette approche. Les renseignements fournis au public devraient également comprendre un rapport synthèse des activités de l'association durant l'année en cause.

Un processus de plainte est envisagé afin de favoriser le respect des règles en matière de dons. En voici la description.

- ***Une personne pourrait se plaindre à une association pour le motif que cette dernière a dérogé aux règles supplémentaires relatives aux dons.***
- ***L'association devrait répondre à cette plainte dans un délai de 60 jours.***
- ***Si la personne était insatisfaite de la réponse ou des suites données à sa plainte, elle pourrait se plaindre auprès d'une autorité (organisme ou personne) qui serait désignée à cette fin par le ministre des Finances.***

- ***Si la plainte était fondée, cette autorité devrait en informer le public et mentionner, le cas échéant, comment l'association a régularisé la situation ou exécuté une mesure compensatoire.***

Nous sommes d'accord avec ce processus dans la mesure où le ministère des Finances s'assure qu'il n'y ait pas une bureaucratisation qui s'installe. Un bureau d'ombudsman de la charité, avec une structure légère, pourrait être un mécanisme acceptable. Cela pourrait aussi être un organisme du milieu, indépendant, qui agisse à ce titre.

Ces propositions visent à favoriser l'honnêteté et la transparence et, par conséquent, à maintenir la crédibilité des associations auprès du public.

L'expression de ces valeurs est à l'honneur du ministre des Finances et, espérons-nous, ces valeurs le guideront dans l'ensemble de la rédaction du projet de loi.

2.4 — Remplacement de lois et continuation des associations

2.4.1 Lois d'intérêt public

Nous sommes d'accord avec ces propositions, à une exception près. Nous ne comprenons pas la raison justifiant qu'une association qui ferait défaut de produire deux déclarations annuelles se verrait continuer sous la nouvelle loi. Nous croyons qu'une association devrait avoir deux ans pour demander sa continuation sous la nouvelle loi, sous peine d'être dissoute. Le mécanisme proposé semble inutilement porter à confusion, d'autant plus que la proposition indique bien que l'immatriculation pourrait alors être annulée de toute façon.

Selon le document de consultation du Registraire en 2004, il y aurait 15 lois générales et 82 lois mixtes. Nous comprenons que le ministère des Finances ne veuille pas toucher, à tout le moins pour l'instant, aux 82 lois mixtes, qui s'apparentent d'ailleurs de près aux lois d'intérêt privé. Mais le ministère ne semble se préoccuper que de 6 de ces 15 lois générales et il n'indique aucunement s'il va, ou comment il va, concilier ces 9 autres lois générales avec la nouvelle loi proposée. Nous aurions aimé l'entendre sur ce sujet.

2.4.2. Lois d'intérêt privé

Nous sommes d'accord avec le mécanisme de continuation de ces associations, et ce, sans frais.

Conclusion

Dans la mise à jour du droit associatif, le gouvernement du Québec devrait viser quatre grands objectifs :

- Favoriser les meilleures pratiques de gouvernance en valorisant notamment le rôle d'administrateur d'association.
- Mettre davantage en évidence le rôle-clé des associations dans le Québec moderne.
- Accroître la crédibilité du milieu associatif, tout en favorisant l'entrepreneuriat et la créativité.
- Faire connaître les valeurs à la base de la vie associative.

Recommandations

- 1- Que le ministère des Finances aille de l'avant dans l'élaboration d'un avant-projet de loi visant à réformer le droit associatif au Québec et que cet avant-projet de loi fasse l'objet d'une consultation publique.
- 2- Que les valeurs associatives que sont **la solidarité autour d'une mission collective des associations, la démocratie, l'association comme regroupement de personnes et non de capitaux et le bénévolat**, fassent partie du préambule d'un tel projet de loi.
- 3- Que le ministre des Finances réaffirme clairement qu' « ***Il est de la nature d'une association de poursuivre un but autre que la réalisation de bénéfices pécuniaires à partager entre ses membres*** ».
- 4- Que le projet de loi ne déroge pas non seulement aux articles 298 à 333 du Code civil du Québec, mais également des articles 334 à 364.
- 5- Que le nombre minimum de personnes pouvant administrer une association soit établi à trois personnes.
- 6- Que le projet de loi ne permette pas l'émission de parts associatives. Que les associations qui désirent avoir recours à ce mode de financement utilisent la formule des sociétés par actions ou encore celle des coopératives.
- 7- Que le nombre minimum de personnes pouvant former une association soit de trois personnes n'ayant aucun lien de dépendance entre eux.

- 8- Que la mention A.P. après le nom d'une association soit acceptée pour désigner une association personnifiée, mais que la mention A.P.é. soit rejetée.
- 9- Que toute référence avec les sociétés par actions soit éliminée du langage d'une loi des associations parce qu'inappropriée.
- 10- Que la responsabilité des administrateurs soit appliquée à l'égard des salaires des employés, comme la loi fédérale actuelle s'appliquant aux associations.
- 11- Que l'on encourage le bénévolat des membres du Conseil dans le cadre de leur fonction d'administrateur.
- 12- Que les liens de dépendance soient reconnus comme importants et que 100% des administrateurs devraient être sans lien de dépendance entre eux, quel que soit le type d'association en cause.
- 13- Que des règles déontologiques et éthiques encadrent les organismes qui sollicitent les dons (encadrement du conseil d'administration, des pratiques de collecte de fonds et de l'affectation des dons recueillis).

La SCDA-Québec a mis sur pied un comité de travail afin de préparer ce mémoire.

Membres du comité :

Mme Denise Turenne, présidente-directrice générale

Centre patronal de santé et sécurité du travail du Québec

Mme Chantal Demers, directrice générale

Corporation des entreprises de traitement de l'air et du froid

M. Roland Granger, président-directeur général

Association des fondations d'établissements de santé du Québec

M. François Renaud, président-directeur général

Ordre des comptables en management accrédités du Québec (CMA)

M. Claude Robitaille, président

Gestion d'associations MTA inc., et coordonnateur SCDA-Québec

Les secteurs représentés sont les associations des secteurs professionnels, industriels, philanthropiques, de la santé, fondations et intérêt particulier.

Ce mémoire a fait l'objet d'une consultation auprès des membres de la SCDA-Québec.