RQOH

RÉSEAU québécois des OSBL d'habitation

MÉMOIRE SUR LA RÉFORME DU DROIT DES ASSOCIATIONS

Présenté au ministère des Finances

Mars 2009

PRÉAMBULE

L'automne dernier, le ministère des Finances déposait un document de consultation sur l'adoption éventuelle d'une loi sur les associations. Cette « consultation » aurait gagné à être plus large par la tenue d'audiences publiques. Elle fait suite à une consultation en 2005 par le Registraire des entreprises sur une réforme du droit associatif où nous avions déposé un mémoire.

La réforme proposée est majeure et complexe. Nous ne sommes pas juristes et notre point de vue est celui de l'utilisateur. L'expertise de nos membres est grande, ceux-ci travaillant dans le cadre de la partie 3 de la loi sur les compagnies depuis des décennies.

Le Réseau québécois des OSBL d'habitation a participé aux travaux du comité du Chantier de l'économie sociale qui s'est penché sur le sujet. Vous trouverez donc des similarités entre notre mémoire et celui du Chantier.

PRÉSENTATION DU RQOH

Le Réseau québécois des organismes sans but lucratif d'habitation (RQOH) regroupe huit fédérations régionales d'OSBL d'habitation et des corporations sans but lucratif d'habitation non desservies par des instances de fédérations régionales. Il y a plus de 34 000 unités de logement gérées par environ 900 OSBL d'habitation à la grandeur du Québec.

Les OSBL d'habitation ont comme vocation première d'offrir - à des personnes socialement, physiquement ou économiquement défavorisées - des conditions stables et décentes d'habitation. La majorité des OSBL d'habitation s'adresse à des personnes âgées ; les autres s'adressent à des personnes seules, à des personnes handicapées, à des personnes ayant des problèmes de santé mentale ou à des familles à faible revenu. Les OSBL d'habitation offrent un logement à des clientèles ayant des besoins particuliers.

Le Réseau québécois des OSBL d'habitation se veut le porte-parole des organismes sans but lucratif d'habitation et des clientèles qu'ils desservent.

INTRODUCTION

Le projet du ministère des Finances de mettre de l'avant une loi spécifique aux associations représente un geste important de reconnaissance du rôle des associations au sein de la société québécoise. Il mettra fin à une situation archaïque par laquelle les organismes sans but lucratif sont considérés comme des exceptions à la loi sur les compagnies.

C'est pourquoi nous appuyons cette intention. Comme les consultations sur le document du ministère ont été réduites, nous souhaitons la tenue de consultations publiques ouvertes lors de l'étude du projet de loi à venir par la commission parlementaire chargée de l'étude du dossier.

Dans les prochaines pages, nous présenterons nos commentaires sur les intentions contenues dans le document de consultation.

LA CONSTITUTION DE L'ASSOCIATION

Nous sommes en accord avec l'intention du ministère de mettre en place un processus simple pour la création d'une association. Il s'agit du respect d'un droit essentiel, le droit d'association. Nous croyons qu'il est important que les requérants déclarent leurs intentions, soit le but de l'association et leur intention de solliciter ou non des dons du public. Nous souhaitons que les objets des associations, déposés lors de la création, soient accessibles au public.

Nous ne rejoignons pas la proposition du ministère en ce qui a trait à la création de deux catégories d'associations, soit celle dont les membres ont des droits égaux et les autres. La plupart des associations ont une catégorie de membres dits « associés » qui ont moins de droits, mais qui permettent une ouverture plus grande sur la communauté. Nous ne voyons pas l'avantage à la catégorisation proposée par le ministère.

S'il doit y avoir une catégorisation, nous croyons qu'il serait plus intéressant de baser celle-ci sur la nature de l'association. Est-ce une association mutuelle vouée à servir ses seuls membres ou est-ce une association d'intérêt public qui vise un plus large public ?

RÈGLEMENT INTÉRIEUR ET MEMBRES

Nous sommes en accord avec la proposition qui accorde aux membres d'une association le pouvoir décisionnel sur des sujets fondamentaux, en laissant la liberté de définir les autres éléments du fonctionnement de l'association. Nous croyons important l'ajout des nouveaux sujets fondamentaux que sont les conditions d'admissibilité des membres et leur obligation financière.

Nous souhaitons que chaque association puisse identifier dans son règlement intérieur d'autres sujets fondamentaux soumis au pouvoir décisionnel exclusif de l'assemblée générale.

ADMINISTRATEURS ET AUTRES DIRIGEANTS

Le document rappelle qu'en vertu du Code Civil, les administrateurs sont considérés comme mandataires de l'association. Il ajoute que les administrateurs devraient également assumer une certaine responsabilité à l'égard de la rémunération des salariés de l'association, lorsqu'ils sont eux-mêmes rémunérés. Dans les milieux communautaires et de l'économie sociale, les administrateurs d'un OSBL ne sont pas rémunérés par l'association, à moins qu'ils représentent les salariés de l'association au conseil d'administration. L'enjeu de la responsabilité des administrateurs doit être clarifié, d'autant plus que déjà, les obligations envers les déductions à la source sont considérées par certains comme des obstacles au recrutement d'administrateurs bénévoles.

Nous ne souhaitons pas augmenter la responsabilité des administrateurs. La responsabilité légale des administrateurs envers les déductions à la source, la TVQ et la TPS est déjà problématique pour des administrateurs bénévoles.

Nous proposons plutôt d'enlever la responsabilité légale, sauf en cas de faute lourde ou de fraude. Ainsi, le fardeau de la preuve reviendrait à l'État ; ceci permettrait d'identifier les responsables réels de non-paiement. Par exemple, un administrateur pourrait exprimer sa dissidence lors d'une décision douteuse et ainsi être exempté de poursuite en cas de faute ou de fraude. En ce sens, nous sommes d'accord avec le droit à la dissidence.

Le ministère propose qu'une association puisse être administrée par un seul administrateur. Nous sommes fortement en désaccord avec cette proposition.

Partant du principe que l'association est un regroupement de personnes, nous considérons qu'un minimum de trois personnes doit demeurer la base de tout conseil d'administration d'une association. Le conseil peut, par la suite, déléguer des responsabilités de gestion à une seule personne.

TRANSFORMATION, DISSOLUTION ET LIQUIDATION

Le document de consultation propose que, dans les cas de dissolution, les biens de l'association liquidée qui proviennent de la contribution de tiers devraient être remis à une autre personne morale ou à une fiducie partageant des objectifs semblables. Sinon, l'association peut être dissoute et les actifs, partagés parmi les membres.

Il importe d'abord que le transfert s'applique à d'autres organismes sans but lucratif. Par ailleurs, pourquoi ne pas appliquer les mêmes règles pour toutes les associations - ou, du moins, pour les associations qui reçoivent des subventions - comme c'est le cas pour celles recevant des dons ? Il n'est pas évident pour nous que les subventions reçues seront considérées comme des contributions de tiers.

Pourquoi ne pas protéger la pérennité des actifs accumulés, peu importe leur source ? Soulignons que lors de la dernière consultation, nous avions proposé que, lors de la dissolution, les actifs ne puissent pas être partagés parmi les membres. A titre d'exemple, les organismes sans but lucratif qui gèrent des logements communautaires détiennent des actifs importants, accumulés grâce à des contributions de l'État, dans le but d'offrir des logements à des personnes à faible et à modeste revenu. De plus, ces actifs peuvent prendre de la valeur qui dépasse largement le montant des subventions accordées. Bien que la majorité des organismes communautaires inscrivent dans leurs lettres patentes ou dans leurs règlements une obligation de remise de leurs biens en

cas de dissolution à une autre personne morale partageant des objectifs semblables, nous ne souhaitons pas que cette obligation soit volontaire.
Nous sommes d'avis qu'il faut rejeter toute possibilité de partage des actifs accumulés parmi les membres au moment de la dissolution, peu importe leur source. Cette règle paraît essentielle pour protéger l'intérêt collectif et l'esprit avec lequel les associations doivent évoluer. Cette règle évite que des membres d'une association puissent bénéficier des efforts collectifs des membres au cours des années ; elle permet de garder les actifs dans le domaine collectif et assure une pérennité de la mission.

RÈGLES SUPPLÉMENTAIRES EN CAS DE DONS

Le document défend l'idée qu'il est d'intérêt général que le public ait un droit de regard sur les associations qui recueillent des dons et propose que des renseignements lui soient fournis.

Nous proposons de restreindre cette règle de transparence par des mécanismes qui protègent des informations sensibles. Nous rappelons également que, dans la vaste majorité des cas, les bailleurs de fonds ou les donateurs importants exigent des informations sur la gestion des fonds.

LA CAPITALISATION

Sur cette question, nous rejoignons l'opinion d'un comité du Chantier de l'Économie sociale ».

Ainsi, le comité du Chantier qui s'est penché sur la question est d'avis qu'il faut proposer des moyens qui reconnaissent et encadrent les pratiques existantes, qui découlent du besoin des entreprises d'économie sociale à statut

associatif d'avoir accès à du capital. Deux types de pratiques ont émergé depuis quelques années, celle de la vente d'obligation (reconnue dans la troisième partie de la Loi sur les compagnies) et celle de l'investissement du capital patient ou de l'équité à travers des intermédiaires, telle que pratiquée par la Fiducie du Chantier de l'économie sociale. Ces deux cas ont permis aux entreprises d'économie sociale à statut associatif de se constituer un capital à partir des investissements privés par des individus (à travers des obligations) et du capital institutionnel (Fiducie).

Le besoin exprimé par les entreprises à statut associatif est celui de pouvoir reconnaître l'apport des capitaux comme de l'actif ; la majorité des instruments financiers sont encore considérés au bilan comme du passif.

Ainsi, le comité propose de reconnaître l'apport du capital à travers la vente d'obligation ou par l'investissement du capital patient par des investisseurs institutionnels. Ce capital sera considéré comme faisant partie de l'actif de l'entreprise. En retour, ce capital ne doit pas affecter la vie démocratique. Il ne doit pas constituer un titre de propriété, ni accorder un contrôle sur l'association, ni pendant sa durée de vie, ni au moment de sa dissolution. Il doit également avoir des règles strictes en ce qui concerne les conflits d'intérêts.

Au sein du mouvement communautaire, l'inquiétude exprimée est celle de se voir imposer par le gouvernement ou d'autres bailleurs de fonds la nécessité de chercher des investisseurs privés pour avoir accès à des subventions ou à des dons. Sans régler ce problème complètement, le comité suggère que chaque association, dans ses objets enregistrés auprès du gouvernement, déclare si elle a l'intention de solliciter des investissements en forme de capitalisation.

CONCLUSION

L'encadrement des associations, un secteur en forte croissance depuis une vingtaine d'année, revêt des enjeux économiques et sociétaux majeurs. Le secteur des OSBL d'habitation, avec ses centaines d'associations, ses 4000 administrateurs, ses 3500 employés et bénévoles ainsi et ses importants actifs, en est une composante emblématique. Les termes de la Loi encadrant les associations se doivent de refléter les valeurs d'équité, de transparence et de dynamisme entrepreneurial de ces milliers d'associations.