



RÉSEAU québécois des OSBL d'habitation

Réforme du droit associatif

Mémoire présenté au Registraire des
entreprises du Québec
4 février 2005

Résumé

La réforme proposée par le Registraire des entreprises introduit certaines modifications que le Réseau québécois des OSBL d'habitation trouve néfastes et constitue même un danger pour la pérennité des activités des OSBL d'habitation. Le projet, dans sa forme actuelle, ne doit donc pas être traduit en projet de loi. Il doit être retiré.

Les propositions du Registraire ont pour effet d'affaiblir la démocratie dans les associations. Entre autre, le projet n'oblige plus les association à tenir d'assemblée générale, ni de conseil d'administration d'ailleurs.

Nous nous opposons à la proposition visant à permettre la transformation d'association à but non-lucratif en entreprise à but lucratif. Cette possibilité nous semble ouvrir la porte à des abus dans le cas où l'association possède un capital important.

Le projet prévoit qu'en cas de dissolution, les biens de l'association sont divisés parmi ses membres. Les OSBL d'habitation ont acquis, grâce au financement public, des actifs immobilier très important approchant les 2 milliards de dollars. Pour nous, il est très important que la loi prévoit que les biens de l'association doivent, lors de la dissolution, être transmis à une organisation exerçant des activités similaires. Rappelons-nous que les associations ne paient pas d'impôt et que, par conséquent, leur patrimoine s'est enrichi à l'abri du fisc. Ce privilège ne devrait pas pouvoir être mis à profit par les membres.

Le projet du Registraire ne correspond pas à nos besoins et, loin d'améliorer la situation, il ouvre la porte à une transformation fondamentale de nos organismes qui ne va pas dans le bon sens. Les valeurs fondamentales de démocratie, de transparence dans la reddition de compte, de permanence et de bien public sont absentes du projet alors qu'elles devraient en être le fondement de base.

Préambule

En septembre dernier, le Registraire des entreprises déposait un document de consultation concernant une réforme du droit associatif. Bien que notre réseau regroupe plusieurs centaines d'organismes sans but lucratif visés par cette réforme, nous n'avons appris l'existence de ce document que de façon accidentelle et détournée au début du mois de novembre dernier.

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; cependant, les courts délais prévus pour les consulter ne permettent pas une préparation optimale. Les deux journées de consultation, à Montréal et à Québec, nous semblent insuffisantes. Nous croyons qu'il aurait été opportun qu'un processus de consultation plus vaste soit entrepris, dans toutes les régions du Québec, avant le dépôt des mémoires.

Présentation du RQOH

Le Réseau québécois des organismes sans but lucratif d'habitation (RQOH) regroupe sept fédérations régionales d'OSBL d'habitation, des regroupements volontaires d'OSBL d'habitation d'une région déterminée et des corporations sans but lucratif d'habitation non desservies par des instances de fédérations régionales. Il y a plus de 30 000 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 se veut le porte-parole des organismes sans but lucratif d'habitation et des clientèles qu'ils desservent.

Introduction

La réforme proposée par le Registraire des entreprises ne répond en rien à nos préoccupations et introduit certaines modifications que nous trouvons même néfastes. Cette réforme ne permettra pas, selon nous, d'améliorer les lacunes de l'actuelle loi sur les compagnies et pire, elle constitue un danger pour la pérennité des activités des OSBL d'habitation. Ce projet doit être retiré. Il ne doit pas être traduit en projet de loi sans avoir été entièrement réécrit sur de nouvelles bases.

La volonté du Registraire d'avoir une seule loi - plutôt que la quinzaine actuelle - et aucune catégorisation, l'amène à un plus petit dénominateur commun où nous ne nous reconnaissons plus. Nous croyons qu'il sera impossible d'arriver à un résultat acceptable sans une certaine catégorisation.

Le projet du Registraire est basé sur les principes de liberté d'association et de liberté d'organisation. Nous adhérons totalement aux principes de liberté d'association. Quant au second, la loi actuelle nous paraît laisser suffisamment de marge de manœuvre pour permettre la liberté d'organisation.

Ce que nous ne retrouvons pas dans ce projet sont les valeurs propres à nos organisations, soit : la démocratie, l'autonomie et la solidarité sociale. Il est à noter que, plus particulièrement, la démocratie nous apparaît comme étant étrangère au projet du Registraire ce qui nous déçoit beaucoup.

Au cours des prochaines pages, nous reprendrons de façon plus détaillée les grands thèmes du document de consultation soumis par le Registraire.

La constitution

Nous sommes en accord avec le principe qui veut que la constitution soit un acte privé reconnu par l'état, et non un privilège accordé. Par contre, il nous semble tout à fait incongru qu'une « association » puisse être fondée par une seule personne. L'obligation voulant qu'un OSBL ait 3 fondateurs lors de son démarrage ne représente pas un obstacle, mais, bien au contraire, une première étape importante quant à la constitution d'une organisation. Une seule personne étant intéressée par le projet associatif ne constitue pas, de notre point de vue, une association. De même, la possibilité qu'une personne morale puisse à elle seule former une association nous semble ouvrir la porte à des paravents que nous ne souhaitons pas voir.

Les objets de l'association devraient être déclarés au moment de sa constitution. Bien que l'on puisse en effet se questionner quant à l'opportunité que l'État se prononce sur les objets, ceux-ci doivent être publics et déposés au moment de la constitution et ce, même s'il ne fait que les reconnaître. Il est d'intérêt public de connaître les objets d'une association.

L'adhésion

Nous sommes en accord avec le principe que tout adhérent à une association doit se voir remettre les règlements de régie interne auxquels il devra se soumettre. De même, toute modification à ces règlements doit être communiquée aux membres rapidement.

La reddition de compte annuelle ne nous semble pas assez forte dans la proposition du Registraire. L'obligation de reddition de compte est une bonne chose, mais le souhait du Registraire de ne pas imposer de forme laisse place à un arbitraire qui nous semble aller à l'encontre du souhait de protéger l'adhérent.

L'introduction du principe d'une prestation compensatoire nous semble déplacée et dangereuse. En effet, les abus que cette clause veut empêcher se retrouvent dans certains types bien particuliers d'associations, généralement des sectes religieuses. L'application à toutes les associations de ce principe nous effraie grandement parce que bien peu balisée. Bref, ici, le remède nous semble plus dommageable que le mal et, par conséquent, cette proposition devrait être retirée.

Administration

Dans cette section, les propositions du Registraire nous semblent aller dans un sens contraire à ce que nous aurions souhaité y retrouver. Au lieu d'améliorer la démocratie dans les associations, on permet peu ou pas de démocratie. Nous ne croyons pas opportun de laisser aux seuls règlements généraux le soin d'établir les organes de décision et, à la limite, de n'en avoir aucun, un seul dirigeant ou une personne morale pouvant jouer ce rôle.

Le principe actuel obligeant un OSBL à avoir 2 organes de décision (le conseil d'administration et l'assemblée générale) nous paraît remplir adéquatement son rôle et la loi devrait continuer à exiger la présence de ces 2 instances. Nous sommes bien conscients que dans plusieurs organismes, ces derniers sont constitués des mêmes personnes, mais ceci ne nous apparaît pas comme étant un obstacle et ne constitue en rien une raison suffisante menant à l'abolition de l'assemblée générale et, par conséquent, de sa tenue annuelle. La protection des membres nous semble exiger cette façon de faire. Nous sommes donc en total désaccord avec les propositions 13-14 et 15 du Registraire. La reddition de compte, principe que nous partageons, devrait être balisée et l'assemblée générale en est le moment privilégié.

La responsabilité des administrateurs face aux salariés nous semble un obstacle important quant au bon fonctionnement des associations. En effet, de nombreux OSBL éprouvent de la difficulté à recruter des membres de conseil en raison de l'importance des responsabilités que cela impose. Cette proposition nous semble un obstacle supplémentaire et devrait être retiré au profit de l'actuelle législation.

Nous sommes en accord avec l'introduction d'un droit à la dissidence qui permettra aux membres du conseil d'éviter d'engager leur responsabilité quant aux décisions qu'ils désapprouvent.

Livres et registres

Nous croyons aussi que la liste des livres et registres obligatoires devrait être précisée plus qu'elle ne l'est dans la présente loi sur les compagnies. Mais la proposition du Registraire n'est pas complète. En effet, il nous semble impératif qu'un registre des procès-verbaux des rencontres du conseil et des assemblées générales soit tenu ainsi que des livres comptables. Les registres obligatoires seraient donc :

- § Acte constitutif
- § Règlements généraux
- § Liste des noms et adresses des administrateurs et dirigeants
- § Liste des noms et adresses des membres
- § États financiers

Ces registres seraient accessibles par tous les membres. Ce sont ceux que le Registraire propose, mais nous croyons que l'on devrait y ajouter les registres suivants :

- § Registre de procès-verbaux et des résolutions du conseil
- § Livres comptables

Ces derniers ne sont accessibles que par les administrateurs.

Financement

Cette section dans son ensemble nous semble démontrer une grande incompréhension de la part du Registraire de ce qu'est le financement d'une association. Oui, les associations sont très souvent sous-financées. Non, la capacité à émettre du capital associatif ne règlera rien.

Nous ne voyons pas d'intérêt quant à la possibilité d'émettre des parts et de rémunérer le capital investi. De plus, dans la proposition du Registraire, les parts pourraient être émises à des non-membres, mettant ainsi dans les mains de personnes qui n'adhèrent pas à l'association une partie de son pouvoir de décision.

Transformation

Nous sommes tout à fait opposés à la proposition visant à permettre la transformation d'association à but non-lucratif en entreprise à but lucratif. Cette possibilité nous semble ouvrir la porte à des abus possibles dans le cas où l'association possède un capital important, comme c'est le cas des OSBL d'habitation.

Nous sommes ouverts aux propositions sur les fusions et les scissions dans la mesure où ce processus est encadré par une obligation de consulter les membres et la possibilité pour ceux-ci de s'y opposer.

Dissolution, liquidation et reconstitution

Puisque la loi sur les compagnies ne prévoit pas de régime de dissolution, il nous semble pertinent d'en établir un ici.

La plupart des propositions nous semblent, dans la mesure où nous arrivons à en comprendre leurs portées, acceptables, sauf en ce qui a trait à celle qui concerne la dissolution et qui se retrouve dans la section sur le financement. La proposition 31 indique qu'en cas de dissolution, les biens de l'association sont divisés parmi ses membres. La loi sur les compagnies permet actuellement cette forme de répartition des biens. Par contre, beaucoup d'OSBL ont indiqué dans leurs lettres patentes qu'ils désiraient pouvoir recevoir des dons auquel cas, le Registraire exige qu'il soit précisé dans ces mêmes lettres qu'en cas de dissolution, les biens sont dévolus à une organisation exerçant des activités analogues.

Ceci nous apparaît comme étant une faille dans la loi actuelle que le Registraire corrige, mais en partie seulement. Pour nous, il est impératif de refermer cette brèche. Pourtant, le projet actuel du Registraire permet au contraire son ouverture encore plus grande.

Les OSBL d'habitation ont, pour la quasi-totalité, été financés par des programmes de subvention. Il s'est ainsi constitué au Québec un parc immobilier de près de 30 000 logements d'une valeur de plus de 2 milliards \$. Cet actif est géré par des corporations à but non lucratif indépendantes des gouvernements. Ces corporations ont, pour la plupart, signé des conventions avec des bailleurs de fonds pour la durée de l'hypothèque, soit entre 20 et 35 ans. Au cours des prochaines 10 années, plusieurs centaines d'OSBL d'habitation verront leur convention se terminer et ne seront plus directement surveillés. Avec la proposition du Registraire, cet avoir collectif pourrait être

dilapidé en quelques années, transformé en sociétés à but lucratif, tomber aux mains d'une association à un seul membre ou encore, liquidé au profit de quelques membres, voire d'un seul.

La majorité des organismes vont souhaiter poursuivre leur mission, mais en leur donnant la possibilité de répartir les biens parmi les membres, la porte est grande ouverte et la tentation très grande quant à l'idée de procéder autrement.

Pour nous, il est très important que la loi prévoit que les biens de l'association doivent, lors de la dissolution, être transmis à une organisation exerçant des activités similaires. Rappelons-nous que les associations ne paient pas d'impôt et que, par conséquent, leur patrimoine s'est enrichi à l'abri du fisc. Ce privilège ne devrait pas pouvoir être mis à profit par les membres.

Propositions applicables aux associations qui se financent au moyen de dons et/ou de subventions

Essentiellement, ici, le Registraire introduit la notion de patrimoine d'affectation. Bien que nous n'ayons pas d'objection quant à l'instauration de patrimoines d'affectation, plusieurs questions demeurent pour nous sans réponse. Par exemple, depuis 30 ans, des centaines d'OSBL ont reçu des subventions afin de construire des immeubles voués à loger des personnes à faible revenu. Il y aurait donc, ici, un patrimoine d'affectation. Comment et par qui se fait le contrôle quand, des dizaines d'années plus tard, un organisme modifie la nature de l'immeuble et ne loge plus des personnes à faible revenu. Autres exemples : une subvention pour construire un immeuble qui doit loger des sidatiques en phase terminale. Les avancées de la médecine ont fait du SIDA une maladie chronique de moins en moins mortelle. Qu'en est-il du patrimoine d'affectation? L'organisme peut-il changer la nature de l'immeuble? Qui contrôle ces changements qui peuvent prendre place des années plus tard?

Le régime juridique complet visant à protéger les patrimoines d'affectation n'est pas assez élaboré dans le document du Registraire pour que nous puissions nous prononcer davantage sur celui-ci.

Propositions relatives aux recours

Nous sommes ouverts à l'idée que la loi comprenne un régime intégré et complet de recours en justice adapté à la clientèle associative. Nous sommes par contre inquiets de ce que pourrait être ce régime « adapté » par le Registraire étant donné que l'entièreté de la proposition ne semble pas très adaptée à nos besoins. Bref, ici aussi, nous n'avons pas suffisamment de renseignements pour nous prononcer, bien que nous soyons ouverts à une telle proposition.

Propositions relatives au régime supplétif

Le Registraire propose un régime juridique d'organisation, de fonctionnement, de dissolution et de liquidation visant à favoriser la vie associative et l'exercice des activités des associations. Ce régime serait supplétif et les associations pourraient y déroger.

Nous croyons au contraire que le régime supplétif devrait être la norme. Puisque celui-ci vise à favoriser la vie associative, toutes les associations devraient en profiter. Selon le Registraire « *ce régime devrait permettre aux associations personnifiées québécoises de fonctionner dans un cadre qui allie intégralité et souplesse, rigueur et liberté, afin qu'elles puissent répondre de façon optimale aux besoins non seulement de ceux qui en font partie mais encore de tous ceux qui y sont associés* ». Ces nobles objectifs ne devraient-ils pas être ceux qui guident la rédaction de la loi, et non pas du seul régime supplétif?

Conclusion

Le projet du Registraire doit être retiré. Dans sa forme actuelle, il ne correspond pas à nos besoins et, loin d'améliorer la situation, il ouvre la porte à une transformation fondamentale de nos organismes qui ne va pas dans le sens que nous l'aurions souhaité. Les valeurs fondamentales de démocratie, de transparence dans la reddition de compte, de permanence et de bien public sont absentes du projet alors qu'elles devraient en être le fondement de base.

Nous croyons aussi que les organismes n'ont pas été suffisamment consultés. Une consultation neutre (où les commissaires ne sont pas nommés par le Registraire) et itinérante dans tout le Québec nous semble plus appropriée.