



Réforme du droit associatif

Mémoire présenté au Registraire des entreprises du Québec

Février 2005

Le Fonds québécois d'habitation communautaire

Le Fonds québécois d'habitation communautaire (Fonds) est un organisme à but non lucratif constitué le 10 septembre 1997 en vertu de la Partie III de la *Loi sur les compagnies*. La création du Fonds constitue l'une des suites du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996.

Depuis lors, le Fonds constitue un lieu privilégié de partenariat regroupant des représentants des milieux communautaire, financier, municipal et gouvernemental pour favoriser la réalisation et le maintien du logement communautaire de qualité à coût accessible aux ménages à modeste et faible revenu.

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

Le projet de réforme du droit associatif

Le Registraire des entreprises du Québec lançait, en septembre dernier, une consultation en vue de modifier le cadre législatif des organismes à but non lucratif (OBNL) au Québec. Cette consultation vise à simplifier, moderniser, améliorer et déréglementer le droit de ce qu'il conviendrait désormais de désigner sous l'appellation « association personnifiée ».

Actuellement, la création d'un OBNL est une exception à la *Loi sur les compagnies* (partie III). Selon le Registraire, il y aurait quelque 1 596 lois au Québec qui régissent les 46 519 associations. Environ 1 500 de ces lois sont des lois privées, 82 sont dites mixtes et 17 sont générales.

Les propositions du Registraire des entreprises du Québec se fondent sur les principes suivants :

- Liberté d'association, d'organisation et de fonctionnement ;
- Ordre public ou intérêt public.

Le Fonds adhère aux objectifs et aux principes énoncés dans le document de réflexion. Il est également favorable, et même souhaite, une réforme de la partie III de la *Loi sur les compagnies* puisque cette loi est désuète et, en certains aspects, elle reflète peu la réalité spécifique des OBNL au Québec.

En effet, le texte du document présenté par le Registraire ne rejoint pas, selon nous, les valeurs fondamentales des associations au Québec soient la démocratie et la solidarité sociale. Les associations qui sont formées au Québec s'appuient fortement sur ces valeurs, et soustraire de la loi les éléments qui en assurent la pérennité au sein de ces organismes, comme semble le proposer le Registraire dans son document, constitue une avenue qu'il ne faut pas en aucune façon privilégier.

De plus, nous nous questionnons sur les intentions réelles du gouvernement et, du même souffle, sur les impacts qu'aurait la nouvelle loi sur les organismes en général et sur le développement de l'habitation sociale et communautaire en particulier.

Un autre perspective que renforce la proposition du Registraire est de voir se dilapider le patrimoine de plus de 2 milliards de dollars (2 MM\$) constitué au fil des ans par les OBNL en habitation. Nous faisons référence ici à plus de 30 000 logements, financés en partie par des subventions gouvernementales, et qui pourraient dans ce contexte être repris par des intérêts privés. Les organismes qui gèrent présentement ces projets sont des OBNL en habitation et ils ont pour mission, notamment d'offrir des logements à des personnes à revenu faible ou modeste ou ayant des besoins particuliers en logement.

Avec la proposition du Registraire, ces organismes auront la possibilité de modifier leur mission, de se transformer en organismes à but lucratif ou de ne compter qu'un seul membre. Ils pourraient également décider de répartir, après dissolution, leurs biens parmi les membres (bien qu'actuellement une telle répartition des biens soit possible, le mode de gouvernance rend cette hypothèse quasi impossible). Évidemment, nous ne croyons pas que les organismes opteront systématiquement pour un tel scénario. Cependant, bien que la plupart des organismes aient la volonté de poursuivre leur mission même après la fin de leurs obligations, la possibilité de le faire pourrait devenir séduisante.

Il faut donc, pour assurer la conservation de ce parc de logements au-delà de la durée des conventions, que les objets des organismes soient clairement identifiés et qu'il ne soit pas possible de les modifier impunément. Il faut empêcher que les OBNL aient, à la fin de leurs obligations, la possibilité de se transformer en organismes à but lucratif et qu'ils aient l'opportunité de répartir leurs biens parmi les membres (ou le membre !) après la dissolution de l'organisme. En cas de dissolution, les biens devraient plutôt, afin d'en assurer le maintien dans le giron de l'habitation sociale et communautaire, être cédés à un organisme poursuivant des objectifs similaires.

Par ailleurs, comme solution au problème récurrent de financement des organismes, le Registraire propose de prévoir des dispositions qui permettraient le financement par capital actions ou capital associatif (émission de parts). Bien qu'il soit intéressant d'évaluer la possibilité d'élargir les sources de capitaux, il nous apparaît bien peu probable, tel que l'affirme le Registraire, que l'émission de parts s'avèrera une solution permettant de remédier au problème de sous financement actuel des organismes.

Le document de réflexion du Registraire

Le document de réflexion du Registraire présente 55 propositions. Ainsi, certains éléments de ces propositions interpellent plus particulièrement le Fonds et vont dans le sens contraire de ce qu'il souhaiterait pour une nouvelle Loi sur les associations, nous vous présentons notre position sur ces éléments :

La constitution

Il est difficile d'accepter, tel qu'énoncé dans la proposition 5 du document de consultation, le fait qu'une association puisse être composée d'un seul individu. En effet, les organismes émergent bien souvent de l'initiative d'individus qui se regroupent pour atteindre un objectif commun. Il ne fait ainsi aucun doute que pour les associations, « l'esprit associatif » est à la base de la mission de l'organisme alors que les modifications proposées dans le document misent davantage sur la liberté individuelle.

D'ailleurs, aux fins d'administration des programmes d'aide au développement de logements sociaux et communautaires, la Société d'habitation du Québec pose des exigences particulières et précises à cet effet (nombre d'administrateurs au conseil, présence au conseil d'administration d'administrateurs élus par et parmi les résidants, ...).

Le Registraire propose également que les associations personnifiées ne soient pas tenues d'inclure leurs objets dans leurs statuts constitutifs, puisque ces derniers seraient désormais précisés dans les règlements de régie interne uniquement. Ils deviendraient ainsi d'ordre privé et seraient plus facilement modifiables.

Un organisme qui bénéficie des avantages (notamment fiscaux) et assume les responsabilités d'un organisme sans but lucratif devrait pouvoir démontrer avec transparence qu'il respecte la mission pour laquelle il a été fondé et en vertu de laquelle il a reçu son statut spécifique. La possibilité de modifier ses objets en ne faisant appel qu'à l'assemblée de ses membres, particulièrement dans le contexte où ce membership peut être fort restreint, nous apparaît difficilement acceptable.

Finalement, il serait important d'obtenir des précisions quant à l'impact de ces modifications sur la fiscalité des organismes. Peut-on envisager le maintien d'un statut sans but lucratif (et de ses avantages fiscaux) avec les nouveaux paramètres proposés par le Registraire pour la constitution d'une association personnifiée? Des mesures transitoires sont-elles proposées? Devant ce « flou », il nous est difficile de nous prononcer mais nous croyons réellement qu'il y a danger.

L'Adhésion

Il nous apparaît intéressant d'ajouter, dans une nouvelle loi modernisée, l'obligation de remettre les règlements de régie interne, et toute modification subséquente, aux adhérents d'une association.

Cependant, dans la proposition du Registraire, une association pourrait être tenue, par un tribunal, de payer à l'adhérent une prestation compensatoire lorsque ce dernier aurait fourni une partie substantielle de ses biens à l'association. Les prestations compensatoires pourraient mener à des situations problématiques pour certains organismes. Par exemple, quel serait le traitement accordé au cas d'une personne qui aurait payé un loyer toute sa vie et qui, pour une raison quelconque, deviendrait incapable de pourvoir à ses besoins ? Est-ce qu'il serait possible d'appliquer les dispositions de la proposition 12 s'appliquerait alors ? Il faut préciser la portée de cet énoncé si le but est d'éviter les cas d'exploitation, notamment comme cela s'est déjà fait par certains organismes à caractère religieux.

Si la loi était rédigée dans l'esprit de la proposition, on assisterait sans aucun doute à une précarisation de plusieurs organismes ?

L'administration

Ce sont particulièrement les éléments de cette section qui nous font craindre la disparition des valeurs démocratiques. Il est difficile de croire, dans le contexte où ils ne seraient plus obligés de tenir des assemblées générales ni même d'avoir un conseil d'administration, que la vie démocratique serait toujours présente à l'intérieur des organismes.

Les lois actuelles exigent la présence de deux instances soit un conseil d'administration et une assemblée générale. La plupart des associations vivent assez bien avec cette obligation. Le document de consultation, pour sa part, propose la présence obligatoire d'un seul organe administratif, selon le bon vouloir de l'association, et pouvant n'être constitué que d'une seule personne, physique ou morale. Cependant, pour les associations recevant des dons et/ou subventions, il y aurait exigence d'un minimum de trois administrateurs. Une déréglementation, doublée d'une telle ouverture, apparaissent insuffisantes pour assurer un minimum de démocratie au sein des OBNL.

Par ailleurs, l'obligation faite aux administrateurs d'être solidairement responsables envers les salariés pour une période de six mois, tel qu'énoncé dans la proposition 19 du document, aura forcément un impact négatif sur le recrutement d'administrateurs pour les organismes. Il ne faut pas oublier que les administrateurs ont des responsabilités importantes au sein des conseils d'administration, responsabilités qu'ils assument à titre bénévole et donc sans en tirer de profit personnel ou de toucher rémunération. Nous croyons qu'il ne faut pas aller dans le sens de la proposition du Registraire.

Le financement

La loi propose d'introduire la possibilité du financement par capital actions ou capital associatif (émission de parts). Cette mesure permettrait, semble-t-il de pallier au sous financement, presque chronique, dont souffre la majorité des associations. La nouvelle réforme mise beaucoup sur la responsabilité financière, or, quel sera l'impact de ce mode de fonctionnement sur la vocation des organismes?

Nous croyons que la constitution d'un capital aura pour seul but le profit et qu'elle modifiera de façon importante la notion de solidarité qui existe au sein des organismes. Il nous apparaît très peu probable que les associations retirent des bénéfices réels de cette pratique et que cette proposition ne constitue pas une réponse au sous financement des organismes..

La transformation

Selon notre compréhension actuelle du document présenté, cette section devrait être complètement rejetée. Les propositions pourraient ouvrir la porte à la transformation d'entreprises à but lucratif en association, dans le seul but de se soustraire à l'obligation de payer de l'impôt. Ou dans le cas contraire, une association d'habitation (sans but lucratif) pourrait, à la fin des obligations légales auxquelles elle s'est engagée (fin de convention), et sans contrainte, se convertir en un organisme à but lucratif et ainsi modifier sa mission de fournir un logement de qualité à prix abordable aux ménages à faible et modeste revenu.

Au fil des années, les OSBL d'habitation ont développé un parc de logement important, ce patrimoine financé en partie par des deniers publics pourrait disparaître rapidement si les propositions proposées faisaient partie de la nouvelle loi.

La dissolution, liquidation et reconstitution

La loi actuelle sur la liquidation des compagnies ne s'applique pas aux associations, il convient donc d'ajouter un régime traitant de la liquidation et de la dissolution dans une loi modernisée.

Les propositions du Registraire semble correcte mise à part la proposition 31. Ne devrait-on pas plutôt obliger les associations à donner leurs biens, après paiement des dettes, à une autre association qui poursuit la même mission ou une mission similaire? L'énoncé tel qu'il est présenté contrevient au statut « sans but lucratif » des associations, puisqu'il introduit la notion de profit personnel. Il faut éviter les situations où des personnes seront tentées par la recherche d'un profit individuel plutôt que par la poursuite d'un objectif collectif. La notion de pérennité des organismes, qui lèguent leurs biens à un autre organisme ayant une mission

semblable, est très importante au sein des organismes et elle pourrait être fragilisée par ce type de pratique.

Les propositions applicables aux associations qui se financent au moyen de dons, de subventions

Comme nous l'avons souligné plus tôt, les OBSL d'habitation ont développé au cours des années un parc de logements important. Nous comprenons que ce parc constitue un patrimoine d'affectation. Le document stipule que la loi établirait un régime juridique complet pour protéger le patrimoine d'affectation établi mais il y a très peu d'explication quant à la façon dont se ferait le contrôle à court et à long terme. Puisque le document n'élabore pas suffisamment sur ce point, nous ne pouvons nous prononcer comme nous aurions aimé pouvoir le faire puisque cet aspect aura vraisemblablement un impact important sur le développement de l'habitation communautaire et sociale au Québec.

Les recours

Encore une fois, le document est très évasif quant à la portée qu'aura le recours dans une future loi. Les propositions sont exprimées de façon générale et conditionnelle. Bien que nous soyons, en principe, d'accord avec l'instauration d'un régime intégré et complet de recours, il faudrait être en mesure de l'évaluer avant de nous prononcer.

Le régime supplétif

Nous comprenons difficilement pourquoi la partie de la loi qui valorise l'esprit associatif, esprit qui est souvent au cœur des valeurs des associations, est supplétive. En effet, il nous apparaît, qu'au contraire, elle devrait être au cœur de la future loi puisque ce sont les valeurs qui caractérisent la vie associative au Québec.

Conclusion

Il est important de souligner à nouveau que l'ensemble du document semble faire peu de cas de la «tradition» et des pratiques communément rencontrées au sein d'un grand nombre d'organismes à but non lucratif. En ce sens, les commentaires entendus et formulés auprès du Registraire des entreprises du Québec dénoncent, dans de nombreux cas, le contenu du document soumis.

Le Fonds québécois d'habitation communautaire croît qu'il est nécessaire de moderniser la loi qui régit les organismes à but non lucratif, mais il croît également que la proposition du Registraire ne permettra pas d'améliorer les lacunes de l'actuelle *Loi sur les compagnies* et qu'elle constitue un danger pour les OBNL.

Si le gouvernement décidait de s'orienter malgré tout, dans le sens de propositions contenues dans le document de consultation, les organismes gouvernementaux ou autres subventionnaires des «associations personnifiées» constituées devraient désormais, s'ils souhaitent poser certaines exigences aux groupes qu'ils subventionnent, prévoir une série vraisemblablement importantes d'exigences à même les normes d'administration des programmes qu'ils administrent. Dans un tel contexte, il pourrait devenir difficile voir quasi impossible pour un organisme désireux de se prévaloir de divers programmes de subventions de répondre à l'ensemble des exigences relatives à son fonctionnement, sa gouvernance, ...

Le Fonds québécois d'habitation communautaire est donc d'avis que le Registraire des entreprises du Québec devrait abandonner son projet de réforme tel qu'il est présenté actuellement et de formuler un projet de loi qui tiendrait compte des commentaires soumis par les différents intervenants.