

MÉMOIRE

Présenté à
Monsieur Martin Landry
Directeur du développement du secteur financier
et des personnes morales
Ministère des finances
Québec

Dans le cadre de la consultation
Sur la réforme du droit des associations *en référence au document de consultation du
ministère des finances d'octobre 2008*

Par
L'Association Démocratique des Retraités (ADR)
20 mars 2009

Introduction

L'association démocratique des retraités tient à remercier le ministère des finances du Québec pour avoir pris l'initiative de consulter les organismes sans but lucratif dans le cadre de la réforme de la partie III de la loi des compagnies. Nous avons rédigé dans ce mémoire les réflexions qui nous semblaient les plus importantes pour contribuer au rajeunissement de la loi.

Depuis la publication du document de consultation de 2004 par le registraire des entreprises, la nécessité de moderniser la loi régissant encore aujourd'hui les OSBL a gagné du terrain et il suffisait de participer à la rencontre du 22 janvier 2009 au stade olympique pour réaliser que cette modernisation réunit de plus en plus d'adeptes.

L'association démocratique des retraités appuie cette démarche de consultation pour des raisons qu'elle tient à exposer maintenant parce que ces raisons sont à l'origine des demandes que ce mémoire formulera plus loin.

Une réforme nécessaire

Les entreprises à but lucratif régies par la loi des compagnies sont formées d'actionnaires ou de propriétaires qui ont des objectifs de rendement dans un contexte économique compétitif. Ils ont à cœur de nommer des administrateurs aux qualités orientées vers leurs objectifs. Ils recherchent des administrateurs compétents, efficaces et avant tout des meneurs d'hommes ambitieux et performants. Il en va de leurs intérêts et de leurs profits. Comme la plupart des actionnaires sont des hommes d'affaires qui n'ont pas une grande expertise dans la confection du produit de l'entreprise dans laquelle ils investissent, ils accordent leur confiance aux experts qu'ils nomment à leur conseil d'administration, à qui ils concèdent de grands pouvoirs de décision et d'exécution, tout en se gardant un droit de regard sur le travail de ces administrateurs lors de leurs assemblées générales annuelles.

Le nombre effarant de décisions, d'adaptations au marché, de mises à exécution de plans de travail, exige une structure décisionnelle souple, un nombre restreint de décideurs à la tête d'une pyramide hiérarchique du pouvoir et par-dessus tout, une marge de manœuvre presque totale. L'assemblée générale des actionnaires d'une telle entreprise examine le rendement de ses administrateurs et se réserve le pouvoir de leur reconduction ou de leur remplacement.

La situation d'un organisme à but non lucratif est tout autre. Ses membres ont pour objectifs la pratique de leur activité de loisir ou la défense de leurs droits. Ils se regroupent pour s'assurer une qualité de vie qu'ils ne pourraient pas atteindre seuls ou pour augmenter leur pouvoir de répondre à leurs besoins grâce à la force du nombre. Dans ce contexte, il n'y a pas pour ainsi dire, de hiérarchie comme dans les entreprises à but lucratif. Les personnes qui

acceptent de siéger sur leur conseil d'administration sont certes reconnues pour leur compétence, mais surtout pour leur dévouement et leur détermination à partager les objectifs de tous les membres, objectifs bien définis dans leurs statuts et règlements. Ils n'ont pas le mandat de diriger, mais plutôt de servir la cause soutenue par tous les mandants dans un contexte de représentativité de la masse et de respect des volontés des membres.

En peu de mots, on pourrait définir ainsi le monde qui sépare les organismes à but lucratif des OSBL: dans l'entreprise, c'est le conseil d'administration (C.A.) qui mène par souci d'efficacité et il répond de ses actes devant les actionnaires réunis en assemblée générale; dans un OSBL, c'est l'assemblée générale qui devrait mener et son C.A. devrait exécuter ses mandats dans le respect des orientations dégagées par l'assemblée générale sous peine de destitution de celle-ci. Le pouvoir des C.A. des entreprises est décisionnel et se répartit en hiérarchie; celui des C.A. des OSBL devrait être exécutif au service de la démocratie.

C'est cette différence fondamentale qui justifie la réforme de la loi afin que celle-ci réglemente les deux réalités décrites, de façon distincte, en tenant compte des caractéristiques de chacune.

Une réforme corrigeant des expériences malheureuses

Certains conseils d'administration d'OSBL profitent des pouvoirs que la loi des compagnies reconnaît aux entreprises à but lucratif pour se maintenir en poste grâce à des manœuvres qui échappent aux membres, qui portent atteinte à la libre expression de leur volonté et qui briment leur droit de regard sur la vie associative. Ces pseudo porte-parole de leurs membres modifient les statuts et règlements de leur organisation et mettent immédiatement en vigueur ces modifications sans s'assurer d'obtenir l'aval de leurs membres.

Plusieurs membres du C.A. de l'ADR ont été victimes de manœuvres douteuses provenant du C.A. d'une autre association, manœuvres dénoncées en 2006 par un juge à la retraite dans un avis juridique et par un diplômé en droit, cadre pendant plus de 26 ans au ministère de la justice. Voici une liste de ces manœuvres : suspension d'un administrateur d'un C.A. du Centre du Québec et de sept autres membres de la même association pour des motifs exprimés par des généralités et des imprécisions, sans aucun fondement réel ni exemples des comportements reprochés; création de nouveaux règlements sur le devoir de loyauté envers le C.A., comme si celui-ci avait des choses à cacher, et de confidentialité douteuse allant jusqu'à refuser de présenter les procès-verbaux des réunions du C.A.; création de règlements applicables rétroactivement pour invalider l'élection antérieure d'un administrateur jugé gênant.

Aucun de ces membres n'a eu droit d'être entendu ou n'a eu la possibilité de se défendre. C'est une règle fondamentale de droit qui a été bafouée, la règle « audi alteram partem. » Aucun n'a reçu d'éclaircissements malgré des demandes répétées. L'ADR peut produire à votre demande une documentation étoffée des faits rapportés. Les membres évincés de leur association ont protesté et ont cherché en vain à se défendre jusqu'à la limite de leurs possibilités. Aller plus loin aurait impliqué des sommes considérables affectées à des actions

juridiques que des individus seuls ne peuvent se permettre en face d'associations aux moyens financiers infiniment plus importants.

Dans une autre association de retraités, les administrateurs d'un C.A. ont contourné une décision prise démocratiquement et même adoptée à l'unanimité par leur assemblée générale. Déclarant dans un premier temps se rallier au vœu exprimé par l'assemblée générale, mais contraire à leur volonté, ils organisèrent dans un deuxième temps une cabale dans les secteurs régionaux de la même association pour renverser l'orientation prise par leur assemblée générale. En morcelant ainsi le membership, ce C.A. a désavoué son assemblée générale.

Dans ces deux cas déplorables que nous venons de décrire, ce qu'il faut retenir, c'est que des C.A. d'OSBL font la preuve qu'à leurs yeux, toute volonté exprimée démocratiquement par la majorité de leurs membres devient caduque si elle entre en contradiction avec leurs visées personnelles. Ils n'ont qu'à modifier des règlements comme bon leur semble pour arriver à imposer leur volonté. Même si ces modifications peuvent être révoquées par l'assemblée générale, rien ne leur interdit de se réunir dans l'heure qui suit pour remettre ces règlements en vigueur jusqu'à la prochaine assemblée annuelle, allant ainsi à l'encontre des volontés de leurs membres et piétinant tout sens de la démocratie. Ils ont le pouvoir de le faire, la loi sur les compagnies le permet. Ce sont ces pénibles expériences qui motivent l'ADR à vous demander de faire en sorte que de telles situations éthiquement condamnables, mais bien protégées par une loi inappropriée, ne se reproduisent plus.

L'ADR demande que la loi rende péremptoire la suprématie de l'Assemblée générale principalement en regard des orientations des organismes, du contrôle des gestes de leurs administrateurs et des modifications aux règlements généraux. De plus, la loi devrait permettre aux organismes qui le désirent d'inclure dans leur charte d'incorporation la suprématie de leur assemblée générale. Elle appuie fortement la proposition contenue au point 2.1 du document de 2008 du ministère des finances : «...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», annulant ainsi la raison d'être de l'assemblée générale.

Si cette orientation était mise en œuvre, on pourrait éviter les situations décrites plus haut où les personnes élues au C.A. des OSBL pourraient être tentées d'orienter ces organismes dans des directions qui seraient contraires à l'intérêt de l'ensemble des membres, une fois que ceux-ci se seraient clairement exprimés par vote lors de leurs assemblées générales.

Nos demandes

1. Nous demandons que la proposition décrite au point 2.3.2 du document de consultation 2008, définissant le pouvoir d'adopter et de modifier le règlement intérieur de son association, ne se limite pas aux sujets fondamentaux « ...qui seraient précisés par le nouveau régime » mais dont on donne plus loin quelques exemples sous le vocable « décisions fondamentales » comme le « but de l'association, son nom, ...ou sa dissolution.» Nous craignons que ces « sujets ou décisions » soient trop vagues et laissent par conséquent le chemin libre aux administrateurs en mal de pouvoir d'imposer leurs volontés par des manœuvres semblables à celles que nous vous avons dénoncées plus haut.
2. Ces propositions ne nous paraissent pas assez contraignantes pour garantir ce que le ministère des finances déplore lui-même au point 2.1, à l'effet qu'« actuellement, le conseil d'administration détient la plupart des pouvoirs, dont le contrôle du règlement intérieur.»
3. Conséquemment, nous pensons que les membres de l'assemblée générale d'un OSBL, s'ils sont bien informés, sont suffisamment intelligents pour décider de toutes les orientations recommandées par leur C.A. et pour apporter eux-mêmes des propositions et sujets à l'ordre du jour, comme il est proposé au point 2.3.2 du document.
4. Pour garantir une cohésion toujours souhaitable entre les administrateurs et les membres réunis en assemblée générale, nous demandons qu'aucune modification aux règlements existants ne puisse être mise en vigueur avant que celle-ci l'ait approuvée.
5. Nous demandons que toute association qui le désire puisse inclure dans sa charte d'incorporation l'autorité suprême de son assemblée générale.
6. Que la loi rende péremptoire la suprématie de l'Assemblée générale principalement en regard des orientations des organismes, du contrôle des gestes de leurs administrateurs et des modifications aux règlements généraux. De plus, la loi devrait permettre aux organismes qui le désirent d'inclure dans leur charte d'incorporation la suprématie de leur assemblée générale. Elle appuie fortement la proposition contenue au point 2.1 du document de 2008 du ministère des finances : «...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», annulant ainsi la raison d'être de l'assemblée générale.
7. Enfin, nous demandons la création d'un ombudsman pour entendre les causes impliquant un ou des membres et leur association lorsqu'il y a litige sérieux entre les membres et les dirigeants de leur association. Ce serait un protecteur du droit associatif.

Conclusion

L'association démocratique des retraités, comme son nom l'indique, place la démocratie bien au-dessus des volontés individuelles de ses administrateurs. Elle s'est donné une structure décisionnelle réglementée reconnaissant la souveraineté de l'assemblée générale; son C.A. est soumis entièrement aux volontés de ses membres; ses décisions sont subordonnées à celles de l'assemblée générale. Les administrateurs de son C.A. élaborent des projets et des initiatives vers l'atteinte des objectifs de l'association, mais toujours, ils les soumettent, sous forme de recommandations, à l'assemblée générale pour approbation avant de les mettre à exécution.

D'aucuns prétendent que cette façon de faire n'est pas conforme à la loi des compagnies ou qu'elle alourdit le processus de décision et désavoue la compétence des administrateurs. Leur opinion s'apparente à de la gestion d'entreprise à but lucratif et témoigne d'un manque de confiance en l'intelligence des membres qu'ils se targuent de représenter. En réponse à cette démarche mercantile qui vise plus la protection des mandataires que celle des mandants, l'ADR propose une approche démocratique qui affirme haut et fort que le pouvoir de son association doit légitimement reposer sur ceux qu'elle représente, dont elle reconnaît l'intelligence et respecte la volonté : ses membres.

Merci de nous avoir donné l'occasion de participer à cette consultation.

Rodrigue Dubé
Président
Pour le conseil d'administration de l'ADR
20 mars 2009

Rédacteur : Gilbert Clément