

Réforme – Consultation

**DROIT QUÉBÉCOIS DES ASSOCIATIONS  
PERSONNALISÉES**

**MÉMOIRE**

Par

**M<sup>e</sup> Rémy-Noël POULIN, LL.M., M.A.**  
Avocat et médiateur

**Appuyé par :**

Le Fonds d'emprunt économique communautaire (Québec)  
Le Réseau du crédit communautaire du Québec  
La Corporation de développement économique communautaire de Québec (CDÉC de Québec)

Au

**Ministère des finances du Québec**



**POULIN LAROSE PROULX LEMIRE**  
AVOCATS – MÉDIATEURS

Mars 2009

## PROPOSITIONS POUR UN DROIT DES ASSOCIATIONS PERSONNALISÉES

### SOMMAIRE :

L'auteur de ce court mémoire est en accord avec le principe de créer une loi spécifique devant régir les OBNL. Cette Loi pourrait s'inspirer de la *loi sur les coopératives* en ce qui concerne notamment son plan et ses divisions.

Ce mémoire a donc pour but de mettre en perspective quelques éléments qui semblent incontournables en ce qui concerne les OBNL.

Plusieurs commentaires, alternatives ou idées que nous proposerons ci-après nécessiteront une analyse plus approfondie dont les résultats pourraient valider, modifier ou infirmer ceux-ci. Le but étant d'alimenter un débat qui se poursuit ... très heureusement !

En terminant, il est à noter que l'auteur est également membre du comité *ad hoc* - Statut juridique - du Chantier de l'économie sociale. Par conséquent, quoi que généralement en accord avec l'ensemble du document présenté par le Chantier, nous vous présenterons certains points qui méritent précisions ou pour lesquels notre opinion diffère quelque peu.



Me Rémy-Noël POULIN, avocat

## A) PRÉSENTATION DE L'AUTEUR:

### 1. M<sup>E</sup> RÉMY-NOËL POULIN, AVOCAT-MÉDIATEUR

M<sup>e</sup> Poulin est avocat depuis plus de quinze ans et il pratique principalement dans le domaine des organismes à but non lucratif et des coopératives (OBNL). De ce fait, il a acquis une solide expertise en ce qui touche à la création, au développement et au fonctionnement juridique (interne et externe) des OBNL. Il est également conférencier et formateur sur divers sujets touchant l'environnement légal des OBNL.

Celui-ci est directement impliqué dans plusieurs organisations de la région de Québec, où il apporte soutien et assistance. Notons que Me Poulin siège bénévolement sur plusieurs conseils d'administration (c.a.) et comités de réflexion stratégique d'OBNL.

En mars 2006, il a obtenu un diplôme de maître en droit de l'entreprise, dont l'essai porte sur le «*Le développement économique communautaire par les entreprises d'économie sociale financées au moyen d'instrument de microfinancement*», de l'Université Laval. Puis, en décembre 2006, suivant une formation à cet effet, à savoir le *Séminaire en médiation civile, commerciale et du travail*, il s'est vu accorder le titre de «*médiateur accrédité*» par le Barreau du Québec. À noter qu'en juin 2008 celui-ci a été reconnu, par la *Direction du soutien au développement de la main d'œuvre*, à titre de «*formateur agréé*».

M<sup>e</sup> POULIN a également été directeur et coauteur d'un mémoire présenté conjointement avec le **Fonds d'emprunt économique communautaire (Québec)** et du **Réseau Québécois du Crédit Communautaire (RQCC)** dans le cadre de la consultation, sur les *Propositions pour un nouveau droit des associations personnalisées*, du Registraire aux entreprises du Québec, février 2005.

En juin 2007, M<sup>e</sup> POULIN a fondé, **POULIN LAROSE PROUX LEMIRE**, le tout premier cabinet d'avocats du Québec principalement dévoué au domaine des organisations collectives (OBNL, Coop, association, entreprise d'économie sociale, organismes de charité). Il est à noter que son implication communautaire et sociale a été récemment remarquée et soulignée. En effet, ce cabinet a été finaliste au prestigieux prix des *Fidélides 2008* de la *Chambre de commerce de Québec*, dans la catégorie «*Affaires et engagement social*».

## B) PRÉSENTATION DES APPUYEURS:

### 1. LE FONDS D'EMPRUNT ÉCONOMIQUE COMMUNAUTAIRE (Québec)<sup>1</sup> :

Le Fonds d'emprunt économique communautaire (Québec) mobilise des investisseurs pour donner accès au crédit et accompagner des personnes à faible revenu porteuses d'un projet d'entreprise. Ce faisant, il contribue à la création d'emplois durables et au développement d'une communauté solidaire.

---

<sup>1</sup> Pour de plus amples informations, vous pouvez consulter le site internet à l'adresse : [www.fonds-emprunt.qc.ca](http://www.fonds-emprunt.qc.ca).



Le Fonds d'emprunt est un organisme à but non lucratif, fondé en 1987 et ayant le statut fédéral d'association de bienfaisance. De plus, il est l'un des membres fondateurs du Réseau québécois du crédit communautaire. L'approche de développement économique communautaire et l'intervention en crédit communautaire l'amène à faire partie de la famille de l'économie sociale et de la finance solidaire au Québec. Il est membre du Chantier de l'économie sociale du Québec et du Réseau québécois du crédit communautaire.

Il participe également du courant de pensée relatif à l'investissement socialement responsable et au placement éthique. Les capitaux à prêter proviennent principalement de sources privées et contribuent à la synergie locale pour un développement équitable et solidaire, afin de rendre les capitaux accessibles aux personnes désireuses d'acquiescer leur autonomie financière par la mise en place d'une entreprise.

Le Fonds d'emprunt offre des services en pré-démarrage d'entreprises et des services de financement en micro-crédit qui se caractérisent par l'accompagnement de proximité offert aux personnes. Son champ d'intervention est axé sur le territoire de la ville de Québec et, depuis peu, sur la Côte de Beauport et l'Île d'Orléans pour son volet micro-crédit, dans le cadre d'un projet-pilote en collaboration avec la Vice-présidence Desjardins Québec-Est.

## 2. *LE RÉSEAU DU CRÉDIT COMMUNAUTAIRE DU QUÉBEC (RQCC)*<sup>2</sup> :

Le Réseau du crédit communautaire regroupe vingt membres : neuf (9) Fonds communautaires d'emprunt et onze (11) Cercles d'emprunt. Ces organismes opèrent dans onze régions administratives de la province et la diversité des pratiques témoigne des besoins spécifiques à chaque région et des ressources qui sont disponibles pour y répondre. Les pratiques de crédit communautaire sont apparentées à celle du micro-crédit qui est une stratégie mondiale, active sur tous les continents. Le RQCC est un réseau fort et cohésif voué à la défense de l'initiative et de l'entrepreneuriat solidaire et responsable (outil de lutte à l'exclusion et à la pauvreté). C'est le centre d'expertise au Québec en matière de crédit communautaire, micro-crédit, et le seul porte-parole accrédité des organismes de micro-crédit au Québec.

## 3. *LA CORPORATION DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE COMMUNAUTAIRE DE QUÉBEC (CDÉC de Québec)*<sup>3</sup>

La CDÉC de Québec a été mise sur pied par et pour le milieu en décembre 1993, il a pour mission de : Contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des citoyens des quartiers en revitalisation en suscitant et en soutenant le développement économique communautaire et durable.

<sup>2</sup> Pour de plus amples informations, vous pouvez consulter le site internet à l'adresse : [www.rqcc.qc.ca](http://www.rqcc.qc.ca).

<sup>3</sup> Pour de plus amples informations, vous pouvez consulter le site internet à l'adresse : [www.cdccdequebec.qc.ca](http://www.cdccdequebec.qc.ca).



La mission exprime clairement une volonté d'actions concertées. Ces actions de DÉC demande la participation, à différents niveaux, de la collectivité dans laquelle elles s'inscrivent.

Rappelons que la CDÉC a été fondée en 1993 d'un désir de la communauté en vue de mobiliser et de concerter les différents acteurs du milieu. Elle contribue donc à organiser et appliquer un plan d'action intégré, élaboré par et pour les acteurs du milieu, ayant comme préoccupation l'amélioration de la qualité de vie des citoyens.

Il faut préciser que la notion « améliorer la qualité de vie » englobe autant les aspects économiques que communautaires qui affectent positivement ou négativement les citoyens. Loin de s'opposer, ces deux notions peuvent, par une approche de DÉC, s'harmoniser afin d'offrir des solutions intégrées aux problématiques soulevées. C'est une approche complémentaire aux autres plus traditionnelles.

En terminant nous aimerions préciser que la CDÉC regroupe 180 membres répartis dans 7 collèges électoraux (milieu des entreprises privées, syndical, communautaire, entreprise coopérative et à but non lucratif, groupes d'intégration au travail, institutionnel et individuel). L'action de la CDÉC se fait plus présente dans des quartiers en revitalisation (St-Roch, St-Sauveur, St-Jean-Baptiste, Laïret, Maizerets, Vieux-Limoilou, Vanier, Duberger, Les Saules, St-Rodrigue, Giffard). C'est là où les stratégies d'action économique traditionnelles ne sont pas toujours suffisantes, là où il y a un regroupement important de personnes économiquement défavorisées, d'exclus et de marginalisés, et enfin, là où la revitalisation est souhaitée et essentielle au maintien et au développement de la qualité de vie de ses habitants.



### C) MÉTHODOLOGIE :

Le présent mémoire se veut une réaction constructive au document intitulé «*Réforme – document de consultation – octobre 2009 – Droit des associations personnalisées*»<sup>4</sup> en regard des commentaires émis par le Ministre des finances, de même qu'en relation avec la *Loi sur les compagnies*, (LC)<sup>5</sup> la *Loi sur les valeurs mobilières (LVMQ)*<sup>6</sup>, la *Loi sur les coopératives*<sup>7</sup> le *Code civil du Québec (C.c.Q.)*<sup>8</sup> et autres textes pertinents.<sup>9</sup>

Pour ce faire, le sujet sera introduit en exposant seulement les préoccupations qui diffèrent de celles soumises par le Chantier de l'économie sociale et ce, sans reprendre plusieurs des observations et commentaires déjà formulés dans le mémoire que nous avons présentés en 2005 lors de la première consultation. Il est à noter que plusieurs points que nous avons alors soulevés en 2005 demeurent d'actualité et ne seront pas repris ici dans ce document.

---

<sup>4</sup> Finances Québec, *Réforme – Document de consultation*, octobre 2008

<sup>5</sup> *Loi sur les compagnies*, L.R.Q., c. C-38.

<sup>6</sup> *Loi sur les valeurs mobilières*, L.R.Q., c. V-1.1

<sup>7</sup> *Loi sur les coopératives*, L.R.Q., c. C-67.2

<sup>8</sup> *Code civil du Québec*, L.Q., 1991, c. 64.

<sup>9</sup> Dont le mémoire que vous a soumis le Chantier de l'économie sociale : *Nouvelle Loi sur les associations personnalisées – Les enjeux de la consultation pour le Chantier de l'économie sociale*, mars 2009.



## INTRODUCTION :

Nous présenterons dans le texte qui suit, les principales préoccupations découlant de notre compréhension des diverses propositions présentées par le Ministère des finances et ce, suivant le plan du document présenté.

### 1. ÉTAT DE LA SITUATION :

Tout d'abord, l'auteur tient à souligner que l'intention véritable de la Ministre des finances relativement à la continuité de cette réflexion n'est pas claire. Il nous semble que les intentions fondamentales sous-jacentes à une telle réforme, ne sont pas explicitement nommées. Une telle compréhension de la motivation profonde, outre l'argument de la désuétude du droit des associations, aurait pu améliorer la qualité des commentaires soumis.

Il est à noter que les propositions du registraire des entreprises ou du ministère, quoi que brèves et directes, auraient bénéficié d'une meilleure mise en contexte des principes ou des valeurs ayant présidés aux choix ainsi proposés et formulés.

#### 1.1 Désuétude du droit des associations personnalisées.

Plus notre réflexion avance, celle-ci ayant débutée en 2005 avec la proposition pour un nouveau droit québécois des associations personnifiées, plus un aspect important lié à ce questionnement s'impose : malgré le fait que cette loi puisse être ancienne, est-elle si éloignée dans son application et dans ses champs d'intervention de la réalité actuelle ? Beaucoup de questions qui ont été posées dans le cadre de cette étude trouvent souvent leur solution dans la loi actuelle.

Cependant, nous croyons qu'il est effectivement temps de moderniser cette loi tout en respectant ce qui est commun ou qui particularise tous les OBNL (organisme, entreprise d'économie sociale, organisme de charité, fondation, etc.) à savoir : leurs différences !

Différences sur plusieurs points, allant des buts recherchés, de la mission à accomplir, de la composition du conseil d'administration, de l'ouverture de l'association à un membership élargie, aux droits des membres (selon les catégories) et enfin, aux différences dans l'application de leur vision particulière de la vie démocratique.

#### 1.2 Propositions du registraire des entreprises :

- *Établissement d'un régime unique comportant un minimum de règles et laissant place à beaucoup de liberté d'organisation :*

L'idée principale de cet énoncé est « la liberté d'association » et ce, tel que prévue à la Charte des droits et libertés.<sup>10</sup> Le fait qu'il y ait un minimum de règles édictées à l'avance par le Législateur concorde parfaitement avec cette notion.

<sup>10</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., chapitre C-12.



Au fil des diverses rencontres ayant précédées la rédaction de ce mémoire, plusieurs ont fait mention ou ont proposé un modèle de vie démocratique, essentiellement calqué sur celui des coopératives. Or, ce modèle de vie démocratique en est un parmi plusieurs possibles.

La liberté d'association me donne le droit non seulement de m'associer avec « qui » je veux, mais également « comment » (de la manière) que je le veux. Souvent, il est aisé d'oublier, suivant le secteur d'activité des diverses organisations ou associations existantes, que la démocratie a plusieurs visages lesquels sont davantage en harmonie avec les membres, d'une association donnée, qu'un modèle stricte prévu et imposé à l'avance.

La *Paix Romaine* était un modèle valable, tout comme la vision démocratique des États-Unis, de la France ou encore, celui du Canada ou du Québec. Tous se disent démocratique quoi qu'ils aient des différences importantes notamment relativement à la représentativité, au mode électif, etc.

Ainsi, le mode scrutin majoritaire uninominale à un tour (Québec)<sup>11</sup>, le chiffrage universel (France)<sup>12</sup>, la représentation proportionnelle (États-Unis)<sup>13</sup>, les systèmes mixtes, ou encore, celui d'une monarchie constitutionnelle (Belgique, Angleterre, Canada)<sup>14</sup>, sont autant de systèmes démocratiques valables. Notons également que dans certains pays, le vote est obligatoire alors que dans d'autres non.

Bref, tous ont leurs opinions sur la valeur ou l'efficacité d'un système par rapport à l'autre, mais l'important à retenir ici c'est qu'il n'y a aucun système parfait ! C'est à chaque communauté donnée, regroupée en association, de se doter d'un système qui répondra « le mieux » à ses propres attentes « particularisées ».

En d'autres termes, le droit d'association garantie par la Charte emporte avec lui la possibilité que les associations développent des modèles démocratiques propres à chacune qui pourraient entrer en contradiction (superficiellement ou fondamentalement) avec d'autres

<sup>11</sup> Site de l'Assemblée nationale [<http://www.assnat.qc.ca/FRA/Assemblee/systeme.html>]

<sup>12</sup> « Avant 1962, le président de la République française était élu au suffrage universel indirect par un collège électoral élargi. En novembre 1962, le président de la République a demandé par référendum qu'il soit élu au suffrage universel direct ». [[www.wikipédia.org](http://www.wikipédia.org)]

<sup>13</sup> « Les États-Unis sont une république fédérale présidentielle bicamériste. Ce système a pour but de modérer l'action de la Chambre basse, élue au suffrage direct et représentant donc directement le peuple, en soumettant toutes ses décisions à l'examen de la Chambre haute, élue généralement au suffrage indirect et représentant souvent des départements, des régions ou des états, et qui est souvent plus conservatrice. Notons que le président et le vice-président sont élus ensemble pour quatre ans, au suffrage universel indirect. Chaque État est représenté par son collège de grands électeurs dont le nombre est approximativement proportionnel au nombre d'habitants de l'État en question ». [[www.wikipédia.org](http://www.wikipédia.org)]

<sup>14</sup> « Sommairement, une monarchie constitutionnelle est un type de régime politique qui reconnaît un monarque élu ou héréditaire comme chef de l'État, mais où une constitution limite les pouvoirs du monarque. Le monarque, indépendant des partis politiques, dispose de prérogatives constitutionnelles afin d'exercer son rôle éminemment symbolique en tant que garant de la Constitution et de la démocratie, de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale. Il peut également avoir un droit de regard, de conseil et d'avertissement sur la politique menée par le gouvernement et être un arbitre, en cas de crise politique ou gouvernementale. Ainsi, le monarque parlementaire règne mais ne gouverne pas ». [[www.wikipédia.org](http://www.wikipédia.org)]





modèles, dont celui des coopératives – un membre un vote – et ce, sans pour autant se disqualifier sur le plan d’une saine vie démocratique.

Ce droit et cette liberté doivent nécessairement être protégés des interventions intrusives, quoi que bienveillante, du Législateur. La liberté du « avec qui » et du « comment » seront bien servis avec un minimum de dispositions en ce sens.

Évidemment, si certaines associations se créent et appliquent un modèle de vie démocratique « factice » aux yeux des bailleurs de fonds, des subventionneurs, des partenaires ou encore, des membres, il faut savoir que tous et chacun de ceux-ci ont également la liberté de ne pas s’associer ou de ne pas aider ou intervenir auprès d’une telle association.

À ceux qui prétendent qu’il faudrait encadrer davantage la vie démocratique « *un régime substantiel* » [je souligne] puisque pour plusieurs d’entre-eux les propositions de 2005 « *ne reflétaient pas certaines valeurs telles la démocratie associative* », nous leur répondrons qu’il faut avoir confiance en la loi du marché (régulation du marché propre aux ONBL) qui saura imposer ses règles aux associations qui solliciterons de l’aide.<sup>15</sup>

Pour les autres qui ne demandent rien, leur modèle de vie démocratique doit nécessairement refléter leurs valeurs propres et non pas les valeurs « idéales » véhiculées par des penseurs bien intentionnés. Leurs valeurs propres sous-entendent même des valeurs différentes de celles partagées par l’ensemble de la collectivité.

Ainsi, nous sommes en accord avec la proposition du registraire, à savoir un minimum d’intervention et d’encadrement (applicable à tous) tout en imposant un modèle de base aux associations qui n’auront pas créées leurs propres règles. Ceci dit, il importe qu’un tel cadre législatif minimal soit défini afin de baliser le mouvement associatif et assurer la cohérence de son développement.

Le choix des règles revient donc à l’association elle-même et non pas au Législateur.

- *Établissement par l’association d’un patrimoine d’affectation [...], lequel serait distinct de son patrimoine propre :*

Quoi que la Ministre indique de « *certaines mesures minimales de protection seraient mises en place et que les associations ne seraient pas obligées de détenir les biens donnés distinctement de leur propre patrimoine* », nous pensons que cette idée, tel que soumise par le registraire mérite toute notre attention.

En fait, nous saluons cette brillante idée ! Cependant, dans les cas où l’organisme choisirait d’affecter une partie de son patrimoine à de tels fins, et afin qu’une telle mesure soit efficace est applicable, le Législateur devra nécessairement prévoir une protection accrue de ce patrimoine distinct, notamment face aux tiers et aux créanciers.

<sup>15</sup> Il faut avoir confiance aux forces du marché (gouvernement, Caisse d’économie solidaire, RISQ, Filaction, CLD, CRÉ et autres) lesquelles devraient exiger ce qu’elles croient utile et raisonnable afin de protéger les sommes qu’elles investiraient dans une association ou une autre.



Si l'intention véritable est de protéger ce patrimoine en vue de la réalisation de la mission et des buts de l'association, la Loi devra prévoir des règles d'imputation et de gestion dudit patrimoine de même que, des dispositions législatives excluant ledit patrimoine distinct du patrimoine globale de l'association lequel est le gage commun de tous les créanciers.

Sans ce type de protection, en autant qu'elle soit utilisée dans le respect des règles qui pourront être édictées, cette idée ne sera qu'un artifice contraignant et inutile quoi que non obligatoire.

- *Permettre un financement au moyen de l'émission de parts:*

Tout d'abord, il est fait mention dans la proposition que celle-ci vise à répondre aux préoccupations des administrateurs des associations du secteur de l'économie sociale. Mais en réalité, cette « préoccupation », quoi que rarement exprimée par les autres types d'associations, est celle de toute association à la recherche de financement.

Les effets de l'actuel crise économique dans la générosité des donateurs ou encore, le désengagement de l'état québécois dans le financement des organismes à but non lucratif de tout acabits, provoquent une recherche active de financement et ce, sous toutes ses formes.

Contrairement à ce que le registraire rapporte, nous croyons que, malgré que la « *plupart des participants se sont montrés défavorables à la possibilité d'un financement par émission de part* », ce manque d'enthousiasme découle d'une méconnaissance des mécanismes propres à ce type de financement.

Il faut également noter, avec respect pour le monde coopératif, que plusieurs d'entre-eux ne voient pas d'un bon œil le fait qu'il pourrait être plus facile pour les OBNL d'obtenir ou de solliciter un tel financement via l'émission de parts, qu'il ne l'est présentement pour les coopératives.

Il faut se rappeler que l'émission de part est déjà permise par la *L.c.q.* Même si ces dispositions sont rarement utilisées, celles-ci mériteraient d'être davantage étudiées comme mode alternatif de financement.

Il est important de mentionner qu'il serait grand temps de préciser ces dispositions face à la *L.v.m.q.* Plusieurs confondent les règles de l'une ou l'autre de ces lois ou leur donnent des conséquences juridiques qu'elles n'ont pas.

La question qui se pose est, suivant la logique de la *L.c.q.*, de savoir si le membre (assimilé à l'actionnaire) peut souscrire à des parts (privilegiées ou non, avec intérêts ou préférence ou non) et ce, directement sans passer par tout le processus des valeurs mobilières ? Nous croyons que oui.

Le membre est parti prenante de l'association, il est au cœur des préoccupations de celle-ci. Il a, de part son statut de membre, le droit d'intervenir dans la vie de l'organisation, d'y



participer, d'exprimer son point de vue et enfin, d'obtenir diverses informations lui permettant de décider librement s'il « investi » ou « place » de l'argent dans l'association dont il est membre ou pas.

Tout comme les entreprises à capital-actions « fermée », les actionnaires peuvent investir dans leur propre entreprise et ce, sans passer par aucune des dispositions de la *L.v.m.q.*

Il faudra cesser de confondre le concept « d'investisseur avertie » (dispensé de certaines formalités - *L.v.m.*) d'avec le membre qui a le droit, notamment en vertu du droit garanti d'association, d'investir ses propres deniers dans l'association dont il est « membre ».

Comme nous l'avons mentionnés ci-devant, le droit à l'association<sup>16</sup> emporte avec lui le « avec qui » et le « comment » et ici, le comment emporte avec lui le droit d'investir ou de prêter ou de placer de l'argent dans celle-ci.

Enfin, certaines règles à cet effet mériteraient d'être précisées afin de FACILITER de tels investissements (pécuniairement rentable ou non, socialement responsable ou non) dans nos associations.

L'association aura grand avantage à augmenter son membership de tous ceux qui voudraient investir dans celle-ci, considérant ses valeurs ou ses champs d'intervention. Un double aspect positif s'en dégagera, 1- représentativité de la collectivité au sein de l'association; 2- un membre (actionnaire) pourra investir directement dans l'association sans les contraintes de la *L.v.m.q.* pour l'association.

Enfin et pour ce faire, il faudra nécessairement délimiter les cas où l'association peut solliciter de ses membres de tels investissements.

---

<sup>16</sup> Toujours dans le respect des dispositions d'ordre public.



## 2. PROPOSITION DU MINISTÈRE DES FINANCES:

### 2.1 Généralité :

- *Accorder davantage de pouvoir aux membres [...] actuellement, le conseil d'administration détient la plupart des pouvoirs :*

L'idée trahie étrangement la vision « unique » de la vie démocratique véhiculée par plusieurs. Quoi que l'idée soit intéressante, celle-ci soulève une question très importante, à savoir celle de la responsabilité.

En effet, actuellement (et encore plus avec certaines des propositions avancées) ce sont les administrateurs qui sont « responsables » de la gestion de l'association. Ceux-ci sont responsables devant les membres et parfois, devant les tiers et ce, à même leur patrimoine personnel propre.<sup>17</sup>

L'idée louable de vouloir faire participer davantage les membres aux décisions fondamentales de leurs associations découle malheureusement, de cette vision unique d'une véritable vie démocratique, laquelle ne trouve pas nécessairement le même écho dans la communauté autochtones, dans certaines communautés ou associations religieuses, dans un club de philatélie, de golf ou encore, dans ces clubs privés est très sélects dont les règles sont souvent plus que centaines.

Bref, nous croyons que le Législateur ou l'état n'a pas à intervenir dans la vie démocratique des associations. S'il le fait malgré tout, celui-ci devra nécessairement et obligatoirement avoir à l'esprit que s'il désire « enlever » certains pouvoirs aux administrateurs, il faudrait parallèlement à cela enlever les « responsabilités » qui en découlent.

Quoi que nous y reviendrons plus loin, il est aberrant de tenir responsable les administrateurs de gestes ou de décisions qu'ils ne contrôlent pas !

- *Ne pas déroger aux règles [...] aux articles 298 à 333 du C.c.Q. :*

Tout d'abord, il faudra harmoniser le droit des associations personnalisées avec le *Code civil du Québec*. Par exemple : le *C.c.Q.* prévoit un droit à la dissidence lequel n'est pas autorisé en vertu de la *L.c.q.* ; La durée d'un administrateur est d'un an au *C.c.Q.* et il peut être de 2 ans selon la *L.c.q.*; la représentation est autorisé par le *C.c.Q.* mais interdit par la *L.c.q.*, etc.

Il est à noter que certaines règles dites fondamentales prévues au *C.c.Q.* sont en contradiction avec le vécu des associations, notamment en ce qui touche les assemblées délibérantes, lesquelles ne sont actuellement pas souveraines en vertu de la *L.c.q.*

L'article 348 *C.c.Q.* infine « *Cependant, lors de l'assemblée annuelle, chacun peut soulever toute question d'intérêt pour la personne morale ou ses membres* », donne droit aux membres de soulever de telles

<sup>17</sup> Nous reviendrons à cette problématique plus loin.



questions, mais il ne faudra pas confondre, le fait que ce droit n'emporte pas un pouvoir aux membres de voter sur une quelconque résolution pouvant découler de cette « question d'intérêts » puisque l'avis de convocation ou encore, l'ordre du jour, n'en faisait pas mention (art. 348, « *L'assemblée des membres ne peut délibérer sur d'autres questions que celles figurant à l'ordre du jour, à moins que **tous les membres** qui devaient être convoqués ne soient présents et n'y consentent* ») [je souligne].

En fait, l'idée de référer au *C.c.Q.* est louable, cependant celle-ci ne devrait et ce, en aucune façon, limiter ou restreindre le droit à l'association garanti par la Charte, laquelle protège autant le « avec qui » que le « comment ».

Par conséquent, l'éventuelle loi devrait référer au *C.c.Q.* seulement dans les cas où les Règlements généraux ou les statuts d'une association donnée ne prévoient pas de mesures différentes.

La Charte l'emporte sur l'application du *C.c.Q.* et ce dernier ne doit pas contenir des dispositions pouvant aller à l'encontre de ce droit, tant dans son « avec qui » que dans son « comment », sous réserve des dispositions d'ordre public.

- *Prévoir des règles supplémentaires pour les associations qui recueillent des dons [...] :*

Nous réitérons l'idée que le marché des OBNL sera à même de régulariser ou d'exiger ce qu'il requiert ou non comme type de protection. Si le gouvernement accorde une subvention, ou encore qu'un CLD accorde une forme d'aide financière, ou enfin, si un individu donne ou prête un quelconque montant d'argent à une association donnée, c'est à ceux-ci de s'assurer que les sommes serviront bien à ce qui a été annoncé par l'association. Que ce soit par des dispositions contractuelles, engagements ou résolutions, l'utilisation de ces sommes serait déjà et actuellement encadrée par diverses mesures.

D'un autre côté, il ne faudrait pas oublier que le fait de limiter l'utilisation desdites sommes pourrait avoir des conséquences non désirables sur l'association dont les administrateurs (diligents et loyaux) sont responsables.

Par exemple, une association en difficulté financière, pourra-t-elle ou non utiliser les sommes réservées (dons) à des fins spécifiques pour payer son loyer ? Ses employés ? Ou encore, les retenues à la source (DAS) ? Si oui, il faudra, dans le cas où la loi prévoirait des dispositions relatives à l'utilisation de telles sommes, établir des règles souples visant à protéger l'association et les donateurs des abus. Si non, il faudra nécessairement dégager les administrateurs de leurs responsabilités personnelles (ex : DAS) puisque ceux-ci ne pourront rencontrer les engagements ou responsabilités de l'association et ce, suivant une disposition législative à cet effet.

Cependant, le fait qu'une association puisse recueillir des dons devrait être mentionné directement aux registres aux entreprises et ce, avec plusieurs autres informations.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Nous y reviendrons plus loin lorsque nous arborerons la question du contenu du registre aux entreprises au point 3.



## 2.2 Comparaison avec les propositions du registraire des entreprises :

Seul le point suivant nécessite certaines précisions de notre part, à savoir :

- *Permettre à toute association qui le désire d'être gérée par un seul administrateur :*

Une telle proposition est d'autant plus curieuse qu'il s'agit ici d'une éventuelle loi sur l'association. Le terme « association » renvoie, selon les dictionnaires usuels, à la notion de « *union établie entre plusieurs personnes d'un intérêt commun* ». Selon nous, dans tous les cas de figure, c'est une communauté donnée (au sens large ou strict de quelques individus déterminés et identifiables) qui « s'associent » en vue de la réalisation d'un intérêt commun.

Ainsi, dès le départ, c'est une action « communautaire » qui est à l'origine de la création et la mise en place d'une association.

Le Législateur, s'il choisit d'utiliser les termes « loi sur les associations personnalisées » devrait avoir constamment à l'esprit la résonance du mot « association » tant au niveau de sa représentativité collective (communauté ouverte ou restreinte) qu'au niveau du droit même à l'association tel que garantie par la Charte.

Enfin, quoi que nous comprenions que la « gestion » d'une association soit une notion différente de l'application de sa vie démocratique, ne croyons qu'une « ouverture » devrait être autorisée dans certains cas particuliers et ce, même si cette notion va directement à l'encontre de l'application même du mot « association » et de la participation de la communauté à la vie démocratique de l'association.

## 2.3 Propositions particulières :

### 2.3.1 *Constitution de l'association :*

Effectivement, le droit à l'association est un « droit » et non pas un privilège. L'état n'a effectivement pas à s'ingérer dans les buts des associations.

L'idée d'indiquer le but de l'association et son intention de solliciter ou non des dons du public au registre des entreprises est excellente, mais incomplète.

Les mentions A.P. ou encore A.P.é, sont superflues en ce qui concerne le nom de l'association. Cependant, ces informations pourraient se retrouver en bonne place au registre aux entreprises. Nous y reviendrons plus loin dans ce texte.



### 2.3.2 *Règlement intérieur et membres :*

En ce qui concerne le pouvoir décisionnel sur les sujets fondamentaux en faveur des membres, nous réitérons ce que nous avons mentionné précédemment, à savoir si le Législateur enlève d'un côté certains pouvoirs aux administrateurs, il devra nécessairement enlever les responsabilités découlant de telles décisions de l'autre côté.

Par exemple<sup>19</sup>, si les membres en assemblée décidaient de dissoudre l'association mais en accordant pas la latitude nécessaires aux administrateurs pour l'effectuer selon les règles. D'une part, les administrateurs n'auraient légalement pas le pouvoir d'agir selon les règles (absence de résolution complète) et d'autre part, ceux-ci demeureraient, malgré tout, responsables des dettes de l'organisme face au tiers (parce que le processus de dissolution n'aurait pas été respecté).

Enfin, dans tous les cas, ces « décisions fondamentales » ne devraient être obligatoires seulement lorsque que les associations n'auraient pas prévu des règles contraires à celles proposées. La liberté d'association prime !

Ainsi, tout éventuel membre, mécontent des règles liées à la vie démocratique (ou absence) vécu à l'intérieur d'une association donnée, a toujours la « liberté » et surtout le loisir de choisir une autre association.

Ce qui est intéressant dans les diverses propositions du Ministère à cette section du document est l'idée même de « liberté » et de « souplesse ». Nous croyons qu'il est effectivement conforme avec ces idées que l'association puisse déterminer ses modes décisionnels, ses voix de communication, la possibilité de voter à distance, la nature de son quorum, la possibilité pour un membre de se faire représenter, etc. Le tout, sous réserve que les règlements généraux le prévoient.

### 2.3.3 *Administrateurs et autres dirigeants :*

L'idée de permettre que tous et chacun des membres puissent être administrateur et ainsi, éviter la lourdeur d'une assemblée de membres, est intéressante mais, qu'elle sera le niveau de responsabilité des administrateurs, notamment face aux tiers, dans un tel cas ?

Le Ministère propose également qu'une association puissent être « administré » (contrairement à « gérer » comme nous l'avons vu précédemment) par un seul administrateur. Cette idée est contraire à tout ce qui sous entend la notion même d'association.

### 2.3.4 *Transformation, dissolution et liquidation :*

Aucun commentaire sauf qu'il ne devrait, en aucun cas, être permis à une association de se continuer en société à capital actions. Surtout dans les cas où celle-ci a bénéficié, de subventions ou de dons.

---

<sup>19</sup> Nous convenons que cet exemple est extrême, mais il est utile à notre exposé.



Advenant un tel cas, un délai important (ex : dix ans) avant de ce faire (depuis la dernière subvention ou don) ou suivant certaines règles visant à obtenir l'assentiment de la communauté, devraient être prévues.

### 2.3.5 Règles supplémentaires en cas de dons :

Comme nous le mentionnions précédemment, le fait de réserver ou de protéger des sommes dévolues à des fins spécifiques ne devrait en aucun cas empêcher les administrateurs, lesquels sont présumés de bonne foi, honnêtes, loyaux et agissant dans l'intérêt de la corporation, d'utiliser, en tout ou en partie, ces sommes pour protéger ou sauvegarder les intérêts de l'association.

S'il leurs était interdit d'utiliser ses sommes à des fins conservatoires, il faudra nécessairement réduire le niveau de responsabilité des administrateurs face au tiers (dont le gouvernement pour les DAS).

Nous ne croyons pas que le fait d'augmenter ou non le nombre d'administrateur d'une association sollicitant des dons aura nécessairement un effet positif sur la gestion de ces sommes.

Toutes les règles proposées, outre le fait d'être contraignantes, ne garantiront en rien que l'usage des sommes reçues à titre de dons, le seront effectivement aux fins prévues. Outre quelques règles comptables obligatoires, les propositions du Ministère n'apportent rien de convaincant.

En fait, la régulation du marché devrait normalement agir en lieu et place du législateur dans un tel contexte. Par exemple, *Centraide* ou les CLD ou les Regroupements nationaux ou régionaux pourraient émettre des certificats de conformité à certaines règles qu'ils pourraient édicter. L'association désirant bénéficier de tels appuis devrait volontairement se plier à de telles exigences. Si elle refuse, elle ne sera pas accréditée.

Ainsi, il est et demeure de la responsabilité de l'éventuel donateur de s'informer adéquatement sur une association avant d'effectuer son don. La reconnaissance du milieu, la valeur de l'exercice de la vie démocratique, l'accessibilité à l'information comptable sont autant de signes démontrant le sérieux ou non d'une association.

Enfin, nous ne croyons pas qu'il soit nécessairement de l'intérêt général que le public ait droit de regard sur les associations qui recueillent des dons. Au contraire, les associations « personne morale » ont elles aussi leurs vies privées.

Libre à elles de publier ou non leurs données financières à ce propos et de les rendre ou non accessibles au public. Le fait pour une association de publier ses états financiers sera, aux yeux du marché, un signe externe valable visant à déterminer si une association est transparente ou non.





Mais encore, une association pourrait avoir des raisons très valables de refuser de publier ces informations. N'oublions pas que, malgré le fait que les associations recevant des dons soient des organismes à but non lucratif, le marché des dons est tout aussi féroce que le marché financier. Les donateurs sont de plus en plus sollicités et les informations sous-jacentes au nombre ou au montant des dons, ou encore, à qui fait des dons, la situation financière d'un organisme, etc. sont d'autant d'informations stratégiques capitales qu'une association pourrait vouloir protéger contre la compétition « charitable ».

Il ne faut pas douter qu'il existe bel et bien une compétition féroce entre les associations et ce, qu'elles soient charitables ou non.

Forcer à publier les résultats pourrait entraîner des effets négatifs pour l'ensemble de ces associations de même que, pour les bénéficiaires de celles-ci.

Selon nous, les inconvénients découlant d'une telle proposition l'emporte sur les maigres avantages espérés.

En terminant, le processus de plainte proposé, ne doit pas entraîner la déresponsabilisation d'un éventuel donateur de se renseigner adéquatement avant de faire un don à un association. Comme nous le mentionnions précédemment, plusieurs signes et indices sont souvent accessibles à celui qui se donne la peine de les rechercher. La loi du marché est l'un d'eux.

Cependant, si autorité il y avait, celle-ci devrait être une sorte d'ombudsman des associations lequel pourrait être présent dans chaque région du Québec. Pour que ces recommandations soient valables, celui-ci devrait nécessairement être neutre et impartial et ce, vis-à-vis toute association publique ou non.

## **2.4 Remplacement de lois et continuation des associations :**

Aucun commentaire, outre de s'assurer que cette harmonisation ne viendra pas en contradiction ou en opposition avec le droit d'association garantie par la Charte.

## **3. REMARQUES ADDITIONNELLES :**

### **3.1 Commentaires : Administrateurs et autres dirigeants**

Nous aimerions aborder un point important qui ne semble plus soulever de passion et ce, depuis 1994. En fait, nous nous questionnons toujours la responsabilité civile des administrateurs.

Nous réitérons encore une fois que cette responsabilité est totalement hors de proportion avec les bénéfices que ceux-ci peuvent en retirer.<sup>20</sup> Les administrateurs d'OBNL agissent

---

<sup>20</sup> Généralement, outre une grande satisfaction personnelle et le sens du devoir, les bénévoles ne retirent aucun avantage financier de leur implication.



bénévolement et pourtant ils sont responsables comme des administrateurs-actionnaires d'entreprises à caractère lucratif.

Comment peut-on exiger des bénévoles les mêmes responsabilités financières que celles exigées du propriétaire d'une compagnie libérale qui en retire divers avantages financiers de toute forme ?

Comme nous l'avons à maintes reprises mentionnées sur diverses tribunes, depuis quelques années déjà, le législateur impose aux administrateurs la responsabilité solidaire du prélèvement des D.A.S. et de la TPS et TVQ. mais sans lui permettre de présenter une défense de diligence raisonnable.

Dans de tels cas, la responsabilité de l'administrateur est absolue considérant qu'il est mandataire de l'association et qu'il agit à titre de fiduciaire pour le gouvernement.

Depuis que nous avons commencé à dénoncer cette situation abusive, les histoires d'horreurs de bénévoles administrateurs (souvent retraité, mère de famille ou autre) se sont retrouvés avec des montants astronomiques à payer à titre de D.A.S., T.P.S., T.V.Q. plus les pénalités.

Il ne faut pas oublier que nos associations sont le reflet de notre communauté et surtout de la communauté d'où émerge l'association en cause.

*Exemples :*

- Dans un milieu où l'analphabétisation règne, il y a de forte chance que les membres du conseil soient composés par des personnes analphabètes. Dans de tels cas, quoi que la responsabilité puisse être solidaire, pouvons nous véritablement faire supporter le poids de l'ensemble des responsabilités sur les épaules de celui qui sait lire ?
- Dans un milieu où règne la pauvreté, une association réussit enfin à engager un employé pour assurer la permanence. Le conseil est composé principalement de personnes vivant dans la pauvreté. Parmi celles-ci, il y a une personne qui n'est pas en situation de pauvreté, qui a un emploi et quelques biens. Dans un tel cas, advenant une déconfiture financière de l'association et que les fameux D.A.S., T.P.S. et T.V.Q. n'ont pas été payés au gouvernement et ce, malgré toute la diligence et le bonne foi des administrateurs, qui paiera ? Celui qui a un revenu ! Ceux qui sont malheureusement bénéficiaires de l'aide de dernier recours ne sont pas saisissables. Par conséquent, cette personne bénévole pourrait se retrouver seule (malgré la solidarité) à payer la facture.

Comme vous le savez, aucune assurance responsabilité ne couvre le paiement de la D.A.S., T.P.S., T.V.Q. de même que des pénalités pouvant être imposées. Aucune défense n'est possible (ou très rarement) à l'encontre de cette responsabilité **absolue**.



À titre d'avocat, nous avons eu à intervenir plusieurs fois, face au gouvernement, dans ce genre de dossier. Jusqu'à présent, dans tous les cas, il n'y a jamais eu de détournement de fond, de vol ou de fraude. Dans tous les cas où nous sommes intervenus, les administrateurs avaient agi avec diligence et dans l'intérêt de l'association. Dans tous les cas, outre quelques pénalités, le gouvernement n'a pas négocié à la baisse les sommes dues (en fait, aucune négociation n'est possible compte tenu du fait que les administrateurs agissent ici à titre de fiduciaire).

Et encore, dans les cas où nous sommes intervenus, malheureusement pour eux, plusieurs de ceux-ci n'avaient peut-être pas toutes les connaissances requises pour siéger sur un conseil d'administration. Les sièges des conseils d'administration de nos associations sont comblés par « monsieur et madame tout'l'monde », qui ne sont pas nécessairement comptable, avocat ou professionnel. Mais pourtant, on exige d'eux le même niveau de responsabilité que des gens d'affaires au sein d'entreprises libérales. On exige d'eux le même niveau de connaissance alors que souvent, ceux-ci sont des personnes peu ou pas scolarisé.

Nous le disons, le redisons et le **crions encore une fois**, cette responsabilité, surtout lorsque les administrateurs sont bénévoles, est hors de proportion !

Comprenez bien que nous ne demandons pas d'enlever la responsabilité des administrateurs relativement aux D.A.S., T.P.S., T.V.Q. de même les salaires ou autres. Non, en fait, nous demandons que le fardeau de la preuve soit renversé en faveur des administrateurs bénévoles (ou maigrement compensé). Ainsi, le gouvernement devrait prouver que les administrateurs n'ont pas agi avec la diligence requise.

Bref, il faut nécessairement offrir aux administrateurs un moyen de défense à l'encontre de telles réclamations. Leur permettre de démontrer ce qu'ils ont fait en les circonstances.

Il en va autrement si les administrateurs sont rémunérés pour leurs services. Dans un tel cas, nous sommes en accord avec les Ministères, les administrateurs doivent être responsables des D.A.S., T.P.S., T.V.Q. ou autres, mais en autant que le salaire ou la compensation accordé à ces administrateurs soit tout autre que symbolique !

Nous terminons ce point en vous invitant à nous rencontrer à ce propos afin de vous démontrer le bien fondée de notre intervention.

### **3.2 Registre aux entreprises :**

Il existe présentement un instrument, outil d'informations, peu ou mal utilisé notamment parce qu'il ne contient pas assez d'informations, à savoir le registre aux entreprises.

Nous comprenons mal que cet outil, quoi qu'accessible via Internet, ne soit pas plus complet. Plusieurs des propositions du Ministère visent à « publiciser » ou « informer » le public de la situation propre de chaque association. Nous croyons que cet outil répondrait adéquatement à plusieurs préoccupations du Législateur en matière de protection du public.



Ainsi, il serait particulièrement intéressant, via un formulaire assermenté et accessible par Internet, de savoir :

- si l'association est une entreprise d'économie sociale, une association de loisir, de sport, d'échange, d'entraide ou autre;
- si l'association est ou non un A.P. ou encore un A.P.é.;
- Savoir quels sont ses objets, sa mission;
- si elle sollicite ou non des dons;
- Si elle s'oblige ou non à respecter certaines règles de conduite, code d'éthique ou règles comptables (vérification, mission d'examen ou autre);
- Si elle a un patrimoine d'affectation;
- Si elle est membre d'une association de certification, d'une fédération ou d'un regroupement;
- Si elle possède un site Internet;
- quels sont les noms de ses administrateurs, le nombre de membres, ses années d'existence, etc.;
- et autres !

En fait, toutes informations utiles visant à informer adéquatement le public et ce, avant que celui-ci n'entre en contact, ne devienne membre ou un donateur de celle-ci.

Bref, nous croyons que plusieurs des préoccupations du Ministère pourraient être solutionnées ici grâce à un instrument qui existe déjà et qui mériterait d'être complété par l'addition d'informations additionnelles pertinentes.

Avec un registre des entreprises amélioré, conjugué avec le marché régulateur, le Ministère pourra atteindre avec plus d'efficacité les buts recherchés, qu'en imposant des règles astreignantes additionnelles.



## CONCLUSION :

La liberté d'association est au cœur de nos préoccupations. Cette liberté comporte ses avantages et parfois ses inconvénients. Mais cette liberté doit primer sur les inquiétudes et les gestes découlant des agissements de quelques fautifs. Dans une société de droit, aucune loi ne viendra à bout des personnes mal intentionnée et ce, quelque soit la loi ou les mécanismes de coercition et de protection mis en place.

Pour notre part, nous proclamons notre confiance dans le fait que la grande majorité des associations, des administrateurs, des dirigeants, des membres et des partenaires sont des gens honnêtes qui veillent au bien être collectif et ce, chacun à leurs niveaux d'intervention.

Les points importants à retenir :

- souplesse et respect (différences, choix et valeurs propres à une communauté donnée), doivent être les mots d'ordre sous-jacents à la création d'une éventuelle loi sur les associations personnalisées;
- minimum d'intervention et d'encadrement tout en imposant un modèle de base aux associations qui n'auront pas créée leurs propres règles ;
  - o Les buts d'un tel cadre législatif minimal étant de baliser le mouvement associatif et ainsi d'assurer la cohérence de son développement ;
- offrir aux administrateurs des **moyens de défenses valables**<sup>21</sup> face à diverses problématiques pouvant entraîner leur responsabilité personnelle (D.A.S., T.P.S. T.V.Q. etc.);

Enfin, il faut se rappeler que les mémoires que vous recevrez seront généralement écrits par des gens biens informés, des têtes de réseaux ou des organismes ayant les infrastructures pour avoir la capacité de rédiger de telles observations. Cependant, la grande majorité des organismes et associations ne peuvent, soit par manque de ressources ou (il ne faut pas l'oublier) par manque de connaissances, exprimer leurs craintes, leurs besoins ou encore leurs espoirs face à une telle réforme.

Nous exhortons donc le Législateur à créer une loi simple, facile (avec certains éléments à caractères pédagogique) accessible à l'ensemble de la communauté qu'elle prétend servir et surtout qui offre véritablement la possibilité aux fondateurs et administrateurs de choisir, à défaut de ceux proposés par cette éventuelle loi, leurs propres valeurs, leurs propres systèmes démocratiques et enfin, leurs propres moyens ou outils de réalisation.

-----

---

<sup>21</sup> Que ce soit par un renversement du fardeau de la preuve ou de permettre valablement une défense de diligence raisonnable dans les cas où actuellement, la responsabilité est absolue (rôle de fiduciaire pour les remises gouvernementales).

