



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

Le 11 mars 2009

Monsieur Martin Landry
Directeur du développement du secteur financier
et des personnes morales
Ministère des Finances
8, rue Cook, 4^e étage
Québec (Québec) G1R 0A4

Consultation – Réforme – Droit des associations personnalisées

Monsieur,

Nous avons pris connaissance du document de consultation publié en octobre 2008 par le Ministère des Finances proposant une Réforme pour donner aux associations comme la nôtre un régime juridique spécifique dit « *Droit des associations personnalisées* ». Ce projet de réforme nous interpelle et nous souhaitons apporter notre contribution en vous soumettant nos avis sur quelques éléments du document qui nous apparaissent plus fondamentaux.

L'Union des municipalités du Québec (UMQ) et son fonctionnement

L'Union des municipalités du Québec, fondée en décembre 1919 est constituée en personne morale par lettres patentes émises le 14 juin 1924 en vertu de la troisième partie de la *Loi sur les compagnies*, amendée par la *Loi concernant l'Union des municipalités de la province de Québec* (Lois du Québec 1974, chapitre 87), par des lettres patentes supplémentaires émises le 4 février 1980, par la *Loi modifiant la Loi concernant l'Union des municipalités de la province de Québec* (Lois du Québec 2007, chapitre 52), sanctionnée le 21 décembre 2007 (projet de loi 208 – privé) et par de nouvelles lettres patentes supplémentaires émises le 12 septembre 2008.

Vous constaterez à cette longue nomenclature que nous sommes une association qui a de l'âge et de traditions associatives bien ancrées. Nous célébrons cette année nos 90 ans d'existence.

L'Union des municipalités du Québec représente, depuis sa fondation, les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Elle est un regroupement municipal qui favorise l'entraide dans l'ensemble du milieu. Elle contribue par des représentations pertinentes et constructives auprès du gouvernement à l'amélioration continue de la gestion municipale. Elle dispense une gamme variée de services conçus expressément pour ses membres, adaptés à leur réalité et à la spécificité de leurs besoins.

L'UMQ est gérée par un conseil d'administration constitué actuellement de 45 administrateurs en provenance de toutes les régions du Québec et selon un équilibre dit d'affinité. Ainsi, nos membres sont regroupés en caucus, lesquels élisent leurs représentants comme administrateurs au conseil d'administration. Nos règlements généraux nous permettent également la constitution d'un comité exécutif qui se réunit pour assurer la gestion des affaires de l'Union entre les réunions du conseil d'administration. Notre conseil d'administration est donc issu directement de notre base, en élections démocratiques. Les mandats de nos administrateurs sont de deux ans.

Réactions aux propositions du document de consultation du ministère des Finances

D'emblée nous sommes d'accord avec la nécessité de moderniser la loi et de détacher les associations personnalisées de la *Loi sur les compagnies*, les réalités associatives étant distinctes de celles des compagnies à but lucratif. Toutefois, nous ne souhaiterions pas que le nouveau régime juridique réduise les obligations des associations à leur plus bas dénominateur commun.

Devant la grande diversité des associations touchées par ce projet de réforme, allant de très petites associations à d'autres de plus grande envergure, dotées de pratiques démocratiques bien ancrées, il faut tenir compte des obligations de reddition de compte de ces dernières, qui bien qu'à première vue pourraient apparaître contraignantes, leur confère la nécessaire crédibilité qu'elles ont acquise auprès de leurs membres pour bien les représenter, notre premier objectif associatif étant justement celui-ci.

L'Union des municipalités du Québec, comme son nom l'indique, représente un ensemble de gouvernements locaux dont les principaux revenus sont tirés de la taxe foncière. Nos membres gèrent des fonds publics et consentent des cotisations à leur union sur une base volontaire. Nous considérons nos obligations envers nos membres avec le plus grand sérieux et nous obligeons à des normes très élevées d'imputabilité et de transparence tout comme le font nos membres auprès de leurs commettants, les citoyens.

Nous souhaitons réagir aux propositions présentées dans le document de consultation déposé en octobre 2008 par le ministère des Finances, intitulé « *Réforme – Droit des Associations personnalisées* ». Nous ne reprendrons ci-après que les éléments du document qui à notre avis, méritent d'être revus à la lumière de pratiques associatives qui doivent être préservées.

Art. 2.1. Généralités

- *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.*

Attendu que les membres d'une association ne se réunissent généralement pas plus souvent qu'une fois par année, à moins de circonstances extraordinaires, le conseil d'administration doit pouvoir disposer de pouvoirs habilitants lui permettant de

fonctionner entre les assemblées des membres. Nous sommes d'avis que l'esprit actuel de cette disposition dans la *Loi sur les compagnies* doit être préservé.

Une association comme la nôtre a plus de trois cent membres réguliers, en plus de quelques autres catégories de membres, répartis sur l'ensemble du territoire québécois. Bien que la prise de décision sur des éléments fondamentaux ne soit pas chose courante, lorsque c'est nécessaire, le conseil doit conserver des pouvoirs habilitants qui évitent la paralysie de l'organisation.

Nous serions favorables à préserver la liste des décisions fondamentales telle que prévue actuellement dans la *Loi sur les compagnies*, mais nous souhaitons que le conseil puisse par exemple modifier ses règlements généraux en cours d'année s'il le juge à propos pour être entérinés ensuite par l'Assemblée à son assemblée annuelle, à défaut de quoi, les amendements ainsi adoptés par le conseil deviendraient caduques.

Art. 2.2. Comparaison avec les propositions du registraire des entreprises

- *Permettre à toute association qui le désire d'être gérée par un seul administrateur, sauf si elle recueille des dons.*

Une association est par définition un regroupement de membres pour servir ses intérêts. Aujourd'hui, avec les moyens que nous donne la technologie moderne, nous sommes d'avis que cette proposition constitue une simplification à outrance qui n'a pas sa place. Il faut se demander si une association qui n'a pas la capacité de réunir au moins trois administrateurs mérite d'être constituée en association. Par ailleurs, en spécifiant toute association qui le désire, n'ouvre-t-on pas la porte à des potentialités d'abus de pouvoir?

Art. 2.3.1. Constitution de l'association

- *Dans le système actuel, la faculté de constituer une association est un privilège accordé par l'État. Il est proposé que ce privilège devienne plutôt un droit. Ainsi l'État ne contrôlerait plus les buts des associations.*

L'intention de simplification sous-jacente à cette proposition pour permettre un accès plus facile au statut d'association à de petites organisations est louable. Toutefois si l'État n'entend plus contrôler les buts des associations sous le prétexte d'un droit universel, comment la société sera-t-elle protégée d'intentions malveillantes d'organisations sous le couvert associatif? Il nous apparaît important qu'une mesure préventive à cet égard puisse subsister.

- *«Le nom de l'association devrait se terminer par la mention A.P. pour indiquer sa forme juridique d'association personnalisée.*

« ... il serait permis aux associations égalitaires de se distinguer par la mention A.P.é. Cette mention fournirait une information significative quant à la nature même du régime interne de l'association : un régime égalitaire. »

Qu'une association doive ajouter à son nom la mention A.P. pour indiquer le régime juridique auquel elle est soumise nous apparaît acceptable. Toutefois, qu'une distinction vienne s'ajouter pour introduire une notion d'égalité au sein de l'association nous apparaît plutôt une perversion de sens. La notion d'égalité ne peut comporter la même valeur pour l'ensemble des associations. Cette notion sera intimement liée aux dispositions du règlement intérieur de chacune. Ainsi, une association qui s'ouvre à d'autres catégories de membres sera jugée moins égalitaire qu'une autre qui n'accepte en son sein qu'une seule catégorie de membres. Or il pourrait s'avérer que la première accorde des droits supérieurs à ses membres que la deuxième plus restrictive. L'ajout du «é» n'apporte rien de plus qu'un jugement de valeur inutile à notre avis et qui pourrait au surcroît être interprété de façon péjorative, venant jeter un doute sur celle qui ne l'affiche pas.

Art. 2.3.2. Règlement intérieur des membres

- *Le pouvoir décisionnel sur les sujets fondamentaux relèverait des membres. Ainsi, pour entrer en vigueur, ces décisions fondamentales devraient être prises ou approuvées par les membres ou par les membres d'une certaine catégorie déterminée dans le règlement intérieur. Entre autres sujets visés, il y aurait l'élection des administrateurs et la modification du but de l'association comme c'est le cas actuellement. Les nouveaux sujets fondamentaux concerneraient par exemple les conditions d'admissibilité des membres et leurs obligations financières.*

L'élection des administrateurs comme sujet fondamental à soumettre à l'assemblée générale devrait se limiter aux modalités prévues dans le règlement intérieur. Les associations ont des besoins différents. Pour certaines, procéder à l'élection par et pendant l'assemblée générale apparaît comme une nécessité. Pour d'autre, comme la nôtre, une telle contrainte devient un processus antidémocratique en raison du grand nombre de membres touchés qui ne peuvent pas nécessairement être présents en assemblée. Nous sommes d'avis qu'il faut laisser aux associations le choix des modalités d'élection les plus appropriés à leur contexte et à l'assemblée générale de ratifier celles-ci. Depuis 90 ans, nous avons appliqué plusieurs formules d'élection dont celle en assemblée générale. Nous vivons actuellement avec un consensus sur des modalités d'élection par correspondance ou en réunion de caucus qui rejoint un bien plus grand ensemble et qui permet à notre base d'élire ses représentants au conseil et d'être confortable avec ces choix. Nous ne souhaiterions pas que la réforme vienne contrarier cette capacité démocratique participative de nos membres.

De la même manière, les conditions d'admissibilité des membres et leurs obligations financières comme sujets fondamentaux devraient se limiter aux conditions générales décrites au règlement intérieur à être ratifiées par l'Assemblée générale. Le conseil

d'administration doit pouvoir conserver sa capacité à décider du niveau de cotisations annuelles de ses membres et à gérer en conséquence entre les Assemblées.

Nous sommes par ailleurs en accord avec la majorité renforcée au 2/3 relativement aux décisions portant sur les sujets suivants : (but de l'association, nom de l'association, siège de l'association, fusion, dissolution, continuation en une autre forme de personne morale).

- *Il est proposé de laisser aux associations la possibilité de déterminer par règlement intérieur, les modes décisionnels qu'elles jugent les plus appropriés. Ces modes pourraient permettre des communications et des votes à distance. En facilitant ainsi la participation des membres, il serait possible de renforcer la démocratie associative.*

Il faut s'assurer que la réforme n'offre qu'une telle possibilité à inscrire au règlement intérieur. Une obligation deviendrait très contraignante et coûteuse pour des associations comme la nôtre qui ont un grand nombre de membres répartis sur un grand territoire.

- *Il est envisagé d'obliger l'association à mentionner, au projet d'ordre du jour de l'assemblée annuelle des membres, les propositions ou sujets soumis par des membres. Les membres devraient alors décider, au début de l'assemblée, si ces propositions ou sujets seront inscrits à l'ordre du jour.*

Encore ici, les réalités des associations sont différentes. Une association a certes le devoir de considérer les demandes et sujets soumis par ses membres. De là à obliger les associations à recevoir l'ensemble des propositions de ses membres et à décider en début d'assemblée si un sujet ou un autre sera retenu pour discussion, il y a un pas à ne pas franchir. Une assemblée des membres est avant tout un moment privilégié dans l'année pour permettre de déposer des bilans tant au niveau des activités de l'association que de ses états financiers. C'est aussi un moment pour adopter des positions essentielles à la représentation des membres, selon les buts de l'association. Il ne faut pas que les assemblées soient contraintes à consacrer la moitié de leur temps à décider si on débattera d'un sujet ou d'un autre. Le règlement intérieur peut prévoir des modalités à cette fin selon les réalités spécifiques des associations. Nous sommes d'avis qu'il faut laisser les associations libres de décider comment les préoccupations de leurs membres seront reçues et traitées en assemblée.

Art. 2.3.3. Administrateurs et autres dirigeants

- *A ce jour, une association doit être administrée par un conseil d'administration composé d'au moins trois personnes. Il est proposé que le conseil puisse être composé d'un ou de plusieurs administrateurs, comme dans les sociétés par actions.*

Nous sommes d'avis qu'un conseil d'administration doit pouvoir avoir la capacité de débattre des décisions à prendre au nom de ses membres et qu'à cette fin, un minimum de trois administrateurs doit être préservé pour former un conseil.

- *Les règles actuelles ne prévoient pas de responsabilité pour les administrateurs relativement à la rémunération des salariés de l'association. En raison de l'obligation de bonne foi des administrateurs et du fait que les salariés ne sont pas informés de la situation financière de l'association, les administrateurs devraient assumer une certaine responsabilité à cet égard lorsqu'ils sont eux-mêmes rémunérés.*

Les administrateurs assument déjà suffisamment de responsabilités. Nous ne sommes pas d'accord pour alourdir celles-ci en ajoutant une responsabilité personnelle à une catégorie d'administrateurs, qu'ils soient rémunérés ou non, relativement à la rémunération des salariés de l'association. Les administrateurs rémunérés le sont en raison de charges plus lourdes qu'ils ont acceptées pour assurer la bonne marche de l'organisation. Si une association se place dans une difficulté telle qu'elle ne peut plus payer ses employés, ses gestionnaires doivent prendre les mesures conséquentes en temps requis pour ne pas pénaliser leur personnel.

- *Rémunération des administrateurs*

A propos de la rémunération des administrateurs et bien qu'il n'en soit pas fait mention dans le projet de réforme, notre participation à une consultation publique menée par le Centre québécois de services aux associations nous a fait prendre acte de la volonté d'un certain nombre d'associations d'interdire la rémunération des administrateurs. Nous ne pourrions adhérer à cette idée et tenons à l'inscrire dans nos commentaires dès à présent. En effet, plusieurs associations, dont la nôtre, ne pourraient fonctionner adéquatement si une telle disposition devait prendre effet dans une loi. On demande à nos dirigeants (président, vice-présidents, trésorier et autres dirigeants) une somme de travail et une mobilisation de temps extrêmement importantes qui fait en sorte que plusieurs d'entre eux doivent négliger une part de leur travail professionnel pour s'occuper des affaires de l'Association. Ce travail exigeant mérite une rémunération. Nous demandons que cet aspect soit considéré très sérieusement. Les associations qui ne souhaitent pas appliquer de rémunération à leurs dirigeants administrateurs n'ont pas besoin d'une disposition contraignante dans la loi pour gérer ce problème.

- *Quant à la tenue des comptes, celle-ci pourrait n'être que minimale, à moins que l'association n'ait sollicité et reçu des dons, auquel cas la tenue des comptes devrait être plus détaillée.*

Une telle disposition ne transpire pas la transparence et le respect du principe d'imputabilité. Nous comprenons que de nombreuses petites associations ont en gestion peu de fonds et qu'elles ne peuvent se payer des services comptables et de vérification très élaborés. Si cette option est amenée pour satisfaire leurs besoins,

c'est à ces petites associations que la disposition devrait être appliquée en indiquant par exemple un niveau de fonds en gestion sous lequel une tenue de comptes plus sommaire devient acceptable. Autrement, les membres sont en droit de pouvoir demander des comptes sur la gestion financière de leur Association avec l'assurance que ceux-ci sont crédibles.

La disposition permettant à certains organismes une tenue de compte minimale pourrait avoir des conséquences pour les municipalités. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2007, les municipalités doivent se conformer aux nouvelles normes comptables édictées par l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). Selon ces nouvelles normes, les états financiers des municipalités et des MRC doivent être consolidés avec les données financières des organismes sur lesquels la municipalité exerce un contrôle. Or, plusieurs organismes à but non lucratifs (organismes de loisirs, société de promotion économique ou organismes culturels par exemples) doivent être intégrés au périmètre comptable des municipalités. Par conséquent, nous estimons que ces organismes doivent avoir une tenue de compte qui permet la consolidation de leurs résultats financiers avec ceux des municipalités, sans quoi l'exercice de consolidation sera plus complexe et plus coûteux pour les municipalités.

En conclusion, bien que conscients des besoins des petites associations qui disposent de peu de moyens, nous ne souhaitons pas que la Réforme visant à donner aux associations un nouveau régime juridique qui leur soit propre introduise une simplification à outrance des obligations des associations et mette ainsi en péril leurs meilleures pratiques démocratiques associatives. Nous ne souhaitons pas non plus une dilution des pouvoirs des conseils d'administration. Nous privilégions une approche flexible permettant aux Associations d'inscrire dans leur règlement intérieur des modalités adaptées à leurs besoins particuliers, à la dynamique de leurs milieux et aux buts et objets de la très grande variété et diversité d'associations présentement en action Québec.

Nous surveillerons avec attention le dépôt de l'avant-projet de loi et du projet de loi subséquent prévus par votre Ministère.

Nous vous remercions d'accueillir nos commentaires et vous prions de recevoir, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.



Peggy Bachman
Directrice générale

c.c. M. Jean-Paul Beaulieu, sous-ministre, Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.