

La réforme du droit associatif québécois En quoi ça concerne mon organisme ?

Comment s'y retrouver ? Qu'avons-nous à y perdre ?
Qu'avons-nous à y gagner ?



- "J'adopte à l'unanimité ma décision..."



Outil de réflexion du
Réseau québécois de l'action communautaire autonome
(octobre 2011)

Ce document a été élaboré sous la responsabilité des membres du comité OSBL / Numéro de bienfaisance du RQ-ACA composé de :

- **François Baillargeon**
Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ)
- **Pierre Riley**
Fédération des centres d'action bénévole du Québec (FCABQ)
- **Sébastien Rivard**
Coalition des tables régionales d'organismes communautaires (CTROC)
- **Sonia Vaillancourt**
Conseil québécois du loisir (CQL)
- **Normand Gilbert**
Coordonnateur du RQ-ACA

Mise en page du document : **Kim De Baene**

Ce document se veut un outil de travail s'adressant principalement aux membres du RQ-ACA. Ceux-ci sont invités à transmettre toute information susceptible d'enrichir les réflexions et les positions du RQ-ACA en communiquant avec Normand Gilbert à coordination@rq-aca.org ou au (514) 845-6386.

Pour joindre le Réseau québécois de l'action communautaire autonome :

1555, avenue Papineau
Montréal (Québec) H2K 4H7

514-845-6386 / 1-888-433-4935

info@rq-aca.org

www.rq-aca.org

Le Réseau québécois de l'action communautaire autonome reçoit son soutien financier à la mission globale du Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS).

Secrétariat à l'action
communautaire
autonome
et aux initiatives
sociales

Québec 

Mise en contexte

Le gouvernement du Québec travaille depuis plusieurs années à réformer l'actuelle **III^e partie de la Loi sur les compagnies** qui offre un encadrement juridique aux **organismes à but non lucratif (OBNL)** mieux connu sous l'appellation **OSBL (organisme sans but lucratif)**¹. Le ministre délégué aux Finances, responsable de ce dossier, est sur le point de déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi qui s'appliquerait spécifiquement aux OSBL.

En passant, ce n'est peut-être pas seulement l'enveloppe juridique de nos organismes qui risque d'être transformée, mais également d'importantes caractéristiques qui définissent leur nature même. Nos intérêts sont en jeu, ne laissons pas le gouvernement nous mettre devant un fait accompli. Il est important que l'ensemble des OSBL, particulièrement les organismes d'action communautaire et les organismes d'action communautaire autonome, se prononcent en connaissance de cause sur le « sort juridique » leur étant réservé.

Les principales questions qui interpellent le mouvement d'action communautaire autonome sont liées :

- au caractère collectif ou non d'un OSBL;
- à la possibilité pour des entreprises privées à but lucratif ou des institutions publiques de créer des OSBL;

- à la présence d'un minimum de vie associative et démocratique au sein d'un OSBL (pouvoirs des membres, rôle et pouvoirs de l'assemblée générale et du conseil d'administration, etc.);
- à une protection adéquate du patrimoine collectif d'un OSBL (bâtiments, terrains, logements, véhicules automobiles, surplus accumulés, etc.).

Bref, le RQ-ACA se questionne fortement et s'inquiète sur les possibilités que le gouvernement fasse fi de la culture organisationnelle au sein des OBNL québécois généralement porteuse de préoccupation collective alimentant leur vie associative et démocratique.

Si le RQ-ACA intervient sur cette question, ce n'est pas par simple corporatisme (en défense strictement de ses membres), mais bien parce que ses membres jugent que cette question en est une d'ordre social interpellant l'ensemble de la société, et ce, quoi qu'en disent certains politiciens ou fonctionnaires du gouvernement du Québec.

1. Dans le présent document, le terme légal de « personnes morales ou associations n'ayant pas de capital-actions, constituées ou continuées par lettres patentes » utilisé dans la III^e partie de la Loi des compagnies (articles 216 à 234, version du 1^{er} août 2011) est remplacé par les termes OSBL et OBNL.

L'ABC du droit associatif

Au Québec et au Canada, l'État reconnaît des droits et des devoirs à deux types de « personnes » : les personnes physiques, autrement dit les individus de chair et d'os et, ce qu'on appelle les « personnes morales », c'est-à-dire toutes sortes d'organisations, d'institutions, etc., qui ont une capacité juridique et un patrimoine distincts des individus qui les composent.

Le Code civil du Québec (dans sa dernière version entrée en vigueur en janvier 1994) établit les règles de base qui s'appliquent par défaut à toutes les personnes morales. Par ailleurs, celles-ci se partagent en diverses catégories, régies par des lois spécifiques en fonction de leur vocation. Ainsi, par exemple, les entreprises dont l'objectif est le profit (commerces et industries) doivent répondre aux exigences de la nouvelle Loi des sociétés par actions¹. Les organisations de défense des conditions de travail des salariéEs d'une entreprise sont encadrées par la Loi sur les syndicats professionnels. Les coopératives et les associations étudiantes ont également une loi spécifique.

Les organismes sans but lucratif (OSBL), dont les organismes d'action communautaire autonome font partie, tombent quant à elles sous la juridiction de la troisième partie de la Loi des compagnies².

Cette partie de la loi propre aux OSBL fixe la manière dont ils doivent être mis sur pied et leurs règles de fonctionnement démocratique minimales. Par exemple, combien de personnes faut-il pour fonder un OSBL ? Combien de personnes faut-il pour administrer un OSBL ? Quels sont les pouvoirs respectifs des administrateurs et des membres ? Dans quelles conditions une assemblée des membres doit-elle être convoquée ? Dans quelles conditions un OSBL peut-il être dissout ?

Rappelons que les OSBL bénéficient de certains « privilèges » fiscaux dont le fait de ne pas payer d'impôt et de ne pas payer pleinement les taxes (TPS - TVQ). De plus, ils peuvent aussi bénéficier d'exemption d'une partie des taxes municipales. Ces éléments d'ordre financier seraient-ils des incitatifs importants pour certaines personnes à mettre sur pied LEUR propre OSBL ?

1. Entrée en vigueur le 14 février 2011, la loi 63 remplace la partie I de l'ancienne Loi sur les compagnies.
2. Une loi semblable existe au niveau fédéral. Un organisme peut au choix exister en vertu du régime fédéral ou du régime provincial.

Petite histoire de la réforme du droit associatif québécois¹

Préambule

L'actuelle III^e partie de la Loi des compagnies date de **1920**. Elle avait pour but d'éviter aux élus d'adopter des lois particulières pour répondre à chaque demande de création d'association en fournissant un cadre juridique général, applicable à toutes les activités possibles qui ne poursuivent pas de but lucratif. Son adoption visait à alléger les procédures de constitution d'une association. Elle ne comporte que peu d'articles et, pour le reste, renvoie aux articles de la I^{ère} partie de la loi qui s'applique aux entreprises à but lucratif. Elle a ainsi le désavantage de confondre deux types d'organisations très différentes dans une même loi et d'être difficile de consultation. Aujourd'hui, tout le monde s'entend pour dire que cette loi est désuète, héritage de traditions légales et de réalités sociales dépassées.

Au Québec, c'est le **Registraire des entreprises** (relevant du ministère des Finances) qui est responsable de traiter les demandes de constitution de personnes morales, de tenir un registre public de l'ensemble des personnes morales déjà constituées et de mettre à jour annuellement les informations de chacune d'elles.

Depuis déjà plusieurs années, une partie importante du mouvement d'action communautaire se questionne sur la nécessité de réformer la III^e

partie de la Loi des compagnies pour « moderniser » celle-ci tout en ayant enfin une loi spécifique pour les OSBL. La loi actuelle s'avère donc de moins en moins adéquate tout en laissant place à des interprétations très variables selon les sources d'informations.

Aujourd'hui, tout le monde s'entend pour dire que cette loi est désuète, héritage de traditions légales et de réalités sociales dépassées.

1. Pour obtenir davantage d'information sur des éléments historiques un peu plus développés ainsi que les principaux éléments de contenu des documents consultatifs, consulter le site du RQ-ACA au www.rq-aca.org/5.5_reformedroit.html.

Quelques épisodes « phares »¹

Années 1990 : En 1991 et en 1996, l'**Inspecteur général des institutions financières** effectuait des consultations « privées » auprès de groupes ciblés afin de leur soumettre des pistes visant à modifier la III^e partie de la Loi des compagnies. Il semble que, déjà à cette époque, les grandes lignes d'une éventuelle réforme étaient posées : possibilité de créer un OSBL avec une seule personne, possibilité d'un conseil d'administration composé d'une seule personne, etc. Le document de 1996 ayant fait l'objet d'une « fuite » provoquant une levée de boucliers parmi les OSBL québécois, ce document a été vite jeté aux oubliettes. La possibilité d'une réforme du droit associatif ne date donc pas d'hier...

2004-2005 : Consultation effectuée par le **Registraire des entreprises du Québec** en vue d'une réforme du droit associatif québécois. Le document est rejeté à la quasi-unanimité par l'ensemble des organismes ayant déposé des mémoires. **Les mouvements sociaux réussissent à bloquer cette réforme jugée inadéquate pour les OSBL québécois.**

2008-2009 : La **ministre des Finances** lançait à son tour une consultation publique. Malgré certaines améliorations par rapport au document du Registraire, le document est rejeté par une grande majorité des organismes ayant déposé des mémoires.

2010-2011 : Dans les derniers mois, certains éléments semblent contribuer à l'imminence d'une réforme au Québec. En effet le **gouvernement fédéral** (juin 2009) et celui de l'**Ontario** (octobre 2010) viennent de réformer leur législation sur le droit des OSBL. Enfin, soulignons l'entrée en vigueur de la nouvelle loi québécoise qui remplace la I^{ère} partie de la Loi des compagnies.

Quelques versions d'un projet de loi ont circulé depuis janvier 2011 sur cette question. À la suite d'une consultation au sein de l'appareil gouvernemental, une nouvelle version serait en cours de rédaction, et ce, en vue d'être soumise au Conseil des ministres à la session parlementaire d'automne 2011. Une fois le projet de loi adopté par le Conseil des ministres, celui-ci sera déposé à l'Assemblée nationale et serait suivi d'une commission parlementaire et d'une consultation publique.

1. Pour obtenir davantage d'information sur des éléments historiques un peu plus développés ainsi que les principaux éléments de contenu des documents consultatifs, consulter le site du RQ-ACA au www.rq-aca.org/5.5_reformedroit.html.

Que nous réserve le gouvernement québécois ?

Une approche néolibérale

Un constat se dégage des différents documents gouvernementaux touchant à la réforme du droit associatif : cette réforme introduirait des orientations étrangères à la notion même d'association qui, pour nous, contient en soi une notion de collectif. En effet, le gouvernement semble vouloir maintenir des orientations visant à appliquer des règles tellement minimales qu'une personne morale sans but lucratif pourrait être constituée **sans aucune obligation d'une vie associative minimale**. Dans cette optique, une seule personne serait nécessaire à la fondation et à l'administration d'un OSBL.

Nous assisterions donc à « l'individualisation du collectif »...

Pour répondre aux pressions de quelques mouvements sociaux (en premier chef le RQ-ACA), le ministère des Finances, dans son document interne en circulation au 1^{er} février 2011, a imaginé introduire un statut particulier pour certains OSBL désignés par l'expression « **association communautaire** ». Une telle association devrait répondre à **certaines règles plus exigeantes en matière de vie associative et démocratique** (en bonne partie les exigences de la loi actuelle).

L'adhésion à ce statut serait strictement volontaire, c'est-à-dire qu'il dépendrait essentiellement du choix des fondateurs et fondatrices qui pourraient, s'ils le désirent, enregistrer leur OSBL en tant qu' « association communautaire », à la condition toutefois de répondre à la définition suivante : **offrir des services à une communauté plus large que ses membres**.

Ce choix traduirait l'adhésion à certaines valeurs collectives et démocratiques auxquelles on voudrait donner des garanties légales. Cependant, en rendant ce statut volontaire, **la loi légitime également d'autres choix, d'autres valeurs, des fonctionnements individualistes et aucunement démocratiques**.

Ce que nous dit la loi, c'est que cet enjeu ne regarde pas l'État, mais seulement le ou les membres d'un OSBL.

Tableau comparatif de la situation actuelle et du document de travail de la nouvelle loi

	III ^e partie de la Loi des compagnies actuellement en vigueur	Version projetée du projet de loi sur les OSBL au 1 ^{er} février 2011
Constitution	<ul style="list-style-type: none"> Minimalement trois (3) personnes Personnes physiques seulement 	<ul style="list-style-type: none"> Minimalement une (1) personne seulement Trois (3) personnes pour les « associations communautaires ». Note : nouvelle notion Personne morale ou physique, OSBL ou non (institutions publiques, privées à but lucratif, coopératives, etc.)
Composition du CA	<ul style="list-style-type: none"> Minimalement trois (3) personnes Personnes physiques seulement Membre ou non de l'OSBL 	<ul style="list-style-type: none"> Minimalement une (1) personne seulement Minimalement trois (3) personnes pour les « associations communautaires » Personnes physiques seulement Membre ou non de l'OSBL
Pouvoirs du CA	<ul style="list-style-type: none"> Peut adopter des changements aux règlements généraux en vigueur et les appliquer immédiatement Les changements aux règlements généraux votés par le CA doivent être entérinés par une assemblée générale subséquente 	<ul style="list-style-type: none"> Pourrait changer les règlements en vigueur immédiatement et doivent être entérinés par la prochaine assemblée générale, <i>sauf certaines questions fondamentales qui nécessitent d'être entérinées par les membres pour entrer en vigueur</i> Si les changements du CA sont rejetés par les membres, ils ne peuvent être proposés à nouveau avant un certain temps
Partage du patrimoine à la dissolution	<ul style="list-style-type: none"> Les biens issus de dons publics doivent être remis à un OSBL analogue. Pour le reste du patrimoine, peut être partagé entre les membres. 	<ul style="list-style-type: none"> Transféré par défaut à un OSBL similaire, à moins que le règlement prévoit autrement Obligatoirement transféré à un OSBL similaire pour les « associations communautaires »

Une innovation inquiétante !

Le projet élaboré par le ministère des Finances, version de février 2011, contient un élément nouveau non seulement par rapport à la loi actuelle mais également par rapport aux documents de consultation antérieurs : la possibilité pour une « personne morale » de constituer un OSBL. Cette « personne morale » n'a pas à être elle-même un OSBL.

Actuellement, seules les personnes physiques peuvent former légalement un OSBL. Selon le projet du ministère des Finances, n'importe quel autre type d'organisation – une entreprise privée ou une institution publique par exemple – pourrait fonder un OSBL qu'elle contrôlera directement, par un **lien organique permanent** et non pas simplement par des liens personnels comme ça peut être le cas actuellement.

Mon organisme a-t-il à se soucier de la réforme du droit associatif ?

1) Mon organisme n'a pas à se soucier « des autres OSBL » extérieurs au mouvement d'action communautaire.

La préoccupation du développement d'une vie associative et démocratique au sein de l'ensemble des OSBL québécois se doit d'être constante pour ceux-ci, particulièrement pour les organismes d'action communautaire autonome. Les démarches liées à une vie associative et démocratique peuvent « déboucher » sur un engagement citoyen plus actif au sein de la communauté des personnes concernées tout en contribuant à créer un pouvoir de « chien de garde » de la réalité sociopolitique de la société québécoise.

Or, nous avons la profonde conviction que la réforme proposée (dans ses différentes versions depuis 2004-2005) découle d'une vision de la société axée sur l'individualisme au détriment du collectif. Cette vision semble prétendre qu'un OSBL sera géré plus « efficacement » avec **une**

seule personne. Cela est probablement vrai si **une seule personne** en est fondatrice, si **une seule personne** en est membre et si une seule personne compose son conseil d'administration... Mais voilà, comment parler d'un OSBL dans ce cas ? Et pourquoi cette personne ne s'incorporerait-elle pas comme un organisme à but lucratif ?

Le statut d'OSBL devrait servir l'administration d'intérêts minimalement collectifs et non les affaires d'une seule personne. Par conséquent, cela devrait se traduire par un minimum de vie associative démocratique.

2) Risque d'effritement de la transparence ?

L'administration collective des affaires d'un OSBL (par exemple par au moins trois personnes) favorise une plus grande transparence et réduit les risques de gestes malhonnêtes. À l'inverse, la concentration de l'administration entre les

mains d'une seule personne facilite l'opacité et les malversations. C'est un risque qui menace de miner la crédibilité de l'ensemble des OSBL québécois.

3) Une partie de mon financement provient d'un programme gouvernemental exigeant déjà l'application de critères associés à une vie associative et démocratique active et réelle.

Cette réalité découle, entre autres, des demandes que les organismes d'action communautaire autonome portent depuis longtemps. Cependant, nous savons pertinemment que le gouvernement (via ses différentes structures) peut changer à tout moment ses critères présents dans ses programmes de soutien aux OSBL. À titre d'exemple, devant la résistance des organismes communautaires de leur région par rapport à des changements à un programme de subvention, une agence régionale en santé et services sociaux ou un CSSS pourrait plus facilement mettre sur pied un OSBL composé seulement d'une personne pour, par la suite, accorder une subvention à ce même organisme.

La possibilité pour des institutions publiques ou pour des entreprises privées de se doter directement « d'extensions » sous la forme d'OSBL fait craindre que celles-ci cherchent à soustraire une partie de leurs activités aux différentes redevances de compte auxquelles elles sont normalement tenues, par exemple en matière fiscale.

Sur une plus grande échelle, cela pourrait signifier, à long terme, un désinvestissement de l'État dans les organismes communautaires pour « faire affaire » avec des OSBL conçus à sa main.

À titre d'exemple, devant la résistance des organismes communautaires de leur région par rapport à des changements à un programme de subvention, une agence régionale en santé et services sociaux ou un CSSS pourrait plus facilement mettre sur pied un OSBL composé seulement d'une personne pour, par la suite, accorder une subvention à ce même organisme.

Évidemment, diront certains, cette situation pourrait se produire avec la loi actuelle qui prévoit un minimum vraiment peu élevé d'obligations : trois personnes pour la fondation, trois personnes au conseil d'administration, etc. Raison de plus pour augmenter les exigences d'une vie démocratique plus active.

4) Et le patrimoine collectif dans tout ça ?

Un des éléments de préoccupation importante au sein du mouvement communautaire est sans contredit la question du patrimoine collectif. Souvent, un OSBL s'est bâti au cours des années un patrimoine collectif intéressant : immeubles, terrains, surplus budgétaires, etc. De plus, une partie des organismes ont bénéficié du soutien étatique (fédéral, provincial, municipal) pour bâtir leur patrimoine collectif.

Dans ce cadre, il demeure primordial de prévoir, dans une loi encadrant les OSBL, des mécanismes visant à protéger le patrimoine collectif d'un OSBL et de ne pas ouvrir la porte à un partage du patrimoine entre les membres comme le laissent supposer les orientations mises de l'avant par le gouvernement.

Pour ne pas conclure

Pourquoi réduire des exigences de vie associative démocratique qui sont déjà minimales à l'heure actuelle ? Le ministère reproche au mouvement communautaire de vouloir imposer sa culture et ses valeurs à l'ensemble des OSBL. En réalité, les critères de vie démocratique des groupes d'action communautaire autonome sont déjà au-dessus de ce qu'exige la loi sur les

OSBL - ne serait-ce que parce que les critères de reconnaissance étatique de l'ACA sont plus élevés - et il n'est pas question de les imposer à qui que ce soit d'autre. L'enjeu est de savoir s'il doit y avoir ou non un minimum de vie associative et d'administration collective pour appuyer le statut de personne morale à but non lucratif.

Bref, par l'intermédiaire de la réforme du droit associatif, nous assistons, encore une fois, à un débat entre deux visions du monde, l'une axée sur une perspective privilégiant une approche individualiste et l'autre sur une perspective axée davantage sur les intérêts collectifs.

Comment voir cela autrement ?

**POUR DES CHANGEMENTS À NOTRE IMAGE :
PRESSIONS NÉCESSAIRES !**

Et le RQ-ACA dans tout cela ?

Le RQ-ACA suit la question de la réforme du droit associatif québécois depuis plus de sept ans déjà. Lors de deux consultations, le RQ-ACA a fait un important travail afin de dégager des positions communes au mouvement d'ACA : formation, consultations internes, rédaction et dépôt de mémoires, etc.

De plus, le RQ-ACA a été proactif sur cette question : comité interne, rencontres politiques, rencontres avec des fonctionnaires, parution d'une publicité, contact avec des alliés, etc.

Le RQ-ACA est actuellement l'organisme, au sein des mouvements sociaux, qui assume un leadership sur cette question et qui semble interpeller le plus le gouvernement.

Cependant, si nous voulons que les pressions donnent des résultats positifs, l'ensemble des organismes d'ACA doivent mettre l'épaule à la roue.

En ce sens, le comité de travail du RQ-ACA sur cette question vous demande de soutenir les interventions de votre regroupement national en action communautaire autonome :

1. en sensibilisant minimalement les membres de votre conseil d'administration;
2. en faisant circuler largement la publicité qu'a fait paraître le RQ-ACA en mai 2011 (et pourquoi pas l'afficher dans vos bureaux ?);
3. en répondant activement aux demandes du RQ-ACA s'adressant à votre organisme (ex. : lettre type adressée au ministre ou aux députés).

**LA RÉFORME DU DROIT ASSOCIATIF
QUÉBÉCOIS DOIT ÊTRE À L'IMAGE DES OSBL
QUÉBÉCOIS ET RESPECTER LEUR CULTURE ET
LEUR DÉVELOPPEMENT.**

**POUR QUE LE GOUVERNEMENT NOUS RESPECTE,
MOBILISONS-NOUS !**