



Réforme du droit des associations personnifiées

**Mémoire présenté par le
Conseil québécois du loisir**

Au Registraire des entreprises du Québec

**Dans le cadre de la consultation sur les
*Propositions pour un nouveau droit
des associations personnifiées***

Février 2005

4545, av. Pierre-De Coubertin
C.P. 1000, Succ. M
Montréal (Québec) H1V 3R2

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

LE CONSEIL QUÉBÉCOIS DU LOISIR

Un réseau de réseaux
Membres nationaux du Conseil

SECTION A - COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

OUI À UNE RÉFORME (MODERNISATION) DE LA LOI DES ASSOCIATIONS

NON AU PROJET PRÉSENTÉ. POURQUOI ?

La disparition du caractère collectif de l'association
L'absence de règles propres à la dimension associative
Alourdissement des responsabilités pour les associations et bénévoles dirigeant
Du patrimoine collectif au patrimoine d'affectation
La notion de capital associatif comme solution au sous-financement

RECOMMANDATIONS

SECTION B - ANALYSE ARTICLE PAR ARTICLE DE LA PROPOSITION

INTRODUCTION

C'est avec satisfaction que nous avons accueilli la volonté du Registraire des entreprises de doter le milieu associatif d'une loi des associations personnifiées, processus entamé en 1991 et 1996 mais n'ayant jamais abouti et pour lequel notre milieu avait manifesté son intérêt. Interprété comme une volonté de conclure cette démarche devant conduire à une reconnaissance et au développement de ce milieu, fortement contributeur à la qualité de vie des citoyennes et citoyens du Québec, nous ne pouvons qu'applaudir la « remise sur les rails » du processus.

Toutefois, et malheureusement doit-on dire, le projet déposé bien que prétendant offrir des solutions aux problèmes rencontrés par les associations, fait fausse route. Tout en se présentant sous la bannière associative, il semble, sous plusieurs de ses aspects, renier les fondements des associations plutôt que d'y puiser ses orientations. Il s'inspire fortement de la Loi des compagnies faisant fi des valeurs propres au milieu associatif.

À cet effet, nous croyons que les valeurs associatives fondamentales présentées par monsieur Roméo Malenfant dans son mémoire, sont incontournables et tissent une trame essentielle au développement d'un projet de loi réaliste et respectueux des organismes concernés. Ce sont :

- la démocratie : l'association comprend un minimum de trois personnes et doit viser à permettre l'admission de plusieurs autres par la suite. La démocratie implique également diverses instances permettant l'expression de cette démocratie ;
- le communautaire : le concept de communautaire renvoie à l'objectif poursuivi pour l'ensemble d'un groupe et indirectement pour l'ensemble de la société civile ;
- la poursuite de l'intérêt public : parce que l'association bénéficie d'un avantage public important, à savoir ne pas payer d'impôt, ce privilège entraîne nécessairement un devoir de contribution, même partiellement, à l'avancement de la société démocratique et au mieux-être de cette société ;
- l'ancrage dans le milieu : toute association s'inscrit dans un processus de prise en charge d'un milieu ;
- la confiance : le public doit avoir une confiance de plus en plus grande dans le bienfait pour la société d'avoir des associations actives, bien gérées et lui apportant une plus value sociale et communautaire. Son financement adéquat repose sur cette confiance.

Le document ci-joint est constitué de deux parties distinctes. La première énonce certaines réflexions générales sur les propositions du Registraire et leurs conséquences. La seconde est constituée d'une analyse commentée de chacun des articles du projet déposé. Cette analyse a été réalisée dans le cadre des travaux d'un comité de travail animé par le Service juridique du Regroupement Loisir Québec auquel participait des représentants du Conseil québécois du loisir et de certains de ses membres, de Sports-Québec et de l'Association québécoise du loisir municipal.

LE CONSEIL QUÉBÉCOIS DU LOISIR

Le Conseil québécois du loisir (CQL) contribue par le loisir, au développement social, culturel et économique du Québec. Il représente les organismes nationaux de loisir, regroupe et appuie la concertation des intervenants du loisir. Il défend le droit au temps libre et aux loisirs pour tous et en favorise l'accessibilité.

Aux fins de mise en valeur des diverses dimensions du loisir, le Conseil québécois du loisir favorise la concertation de ses membres et des divers intervenants sur des thématiques sectorielles : culturel, plein air, scientifique, socio-éducatif et tourisme mais également sur celles de l'économie sociale, de l'action communautaire autonome, du bénévolat et de la vie associative.

La constitution du Conseil québécois du loisir en organisme à but non lucratif en 1998, s'inscrit dans une continuité historique car depuis cinquante ans, les organismes du milieu associatif du loisir ont choisi de se regrouper au sein d'une instance unique pour favoriser leur concertation et les représenter. Encore aujourd'hui, l'existence et la légitimité du Conseil prennent racine chez ses membres qui déterminent de façon autonome et démocratique sa mission et ses orientations.

Un réseau de réseaux

Les 50 organismes nationaux de loisir et leur réseau de membres individuels ou collectifs sont l'expression de l'engagement social en loisir de milliers de citoyens qui bénévolement, consacrent leur temps libre à une cause. L'accessibilité pour tous à des activités de qualité en loisir est le fil conducteur de cette vaste prise en charge de l'organisation du loisir par les citoyens. Les organismes nationaux représentent les intérêts de leurs membres et offrent des activités et services spécifiques en formation, information et promotion; ils sont aussi responsables de préserver la qualité et l'intégrité des pratiques disciplinaires. Ils coordonnent les actions de bénévoles et d'associations locales et régionales sur tout le territoire québécois. De plus, quelque 2 500 000 citoyens participent aux diverses activités du réseau, en plus des 1 036 000 membres individuels et utilisateurs réguliers. C'est la moitié de la population du Québec qui est ainsi rejoint.

En plus des organismes nationaux, 13 unités régionales de loisir et de sport ainsi que des organismes locaux et régionaux sont membres du Conseil.

Par ailleurs, le CQL convie l'ensemble des représentants des milieux associatif, régional, municipal, gouvernemental et de l'éducation, à participer conjointement à la réalisation d'événements majeurs pour le loisir tels que le Forum québécois du loisir et le Congrès mondial du loisir en 2008 ou encore, à la mise sur pied du Réseau québécois de ressources en formation.

Membres nationaux du Conseil

Alliance des chorales du Québec
Association des camps du Québec
Association des cinémas parallèles du Québec
Association des jeunes ruraux du Québec
Association québécoise pour le loisir des personnes handicapées
Association québécoise des groupes d'ornithologues
Association québécoise des loisirs folkloriques
Cercles des jeunes naturalistes
Conseil de développement du loisir scientifique
Environnement Jeunesse
FADOQ - Mouvement des aînés du Québec
Fédération des agriculteurs du Québec
Fédération des associations musicales du Québec
Fédération des astronomes amateurs du Québec
Fédération des clubs de motoneigistes du Québec inc.
Fédération des familles-souches québécoises
Fédération des harmonies et des orchestres symphoniques du Québec
Fédération des sociétés d'histoire du Québec
Fédération des sociétés d'horticulture et d'écologie
Fédération québécoise de camping et de caravaning
Fédération québécoise du canot et du kayak
Fédération québécoise de la marche
Fédération québécoise de la montagne et de l'escalade
Fédération québécoise de philatélie
Fédération québécoise des activités subaquatiques
Fédération québécoise des centres communautaires de loisir
Fédération québécoise des échecs
Fédération québécoise des jeux récréatifs
Fédération québécoise du loisir littéraire
Jeunesse ouvrière chrétienne nationale
Kéroul
Les Clubs 4-H du Québec inc.
Les scouts du Québec
Mouvement québécois des camps familiaux
Association québécoise pour le tourisme équestre et l'équitation de loisir
(Québec à cheval)
Radio amateur du Québec
Festivals et Événements Québec
Société québécoise de spéléologie
Tourisme jeunesse
Vélo Québec
Créations Etc.
Fédération québécoise du théâtre amateur
Fédération québécoise du loisir en institution
Oxy-Jeunes
Fédération québécoise des sociétés de généalogie
Réseau intercollégial des activités socioculturelles du Québec - RIASQ
Vieux Limoilou en fête

SECTION A – COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

OUI À UNE RÉFORME (MODERNISATION) DE LA LOI DES ASSOCIATIONS

À l'invitation du Registraire des entreprises du Québec et à l'instar d'autres milieux, notamment ceux représentés par le Comité aviseur de l'action communautaire autonome et le Chantier de l'économie sociale, le Conseil québécois du loisir souhaite par ce mémoire contribuer à la réflexion en cours sur la refonte du droit des associations au Québec.

Considérant l'importance du milieu associatif du loisir autant en terme de diversité que de nombres d'associations, nous appuyons la volonté du Registraire de doter le Québec d'une loi spécifique pour les associations.

Par ailleurs, nous tenons à préciser d'emblée que la notion d'association réfère à des concepts, des aspirations et des réalités en lien avec des valeurs de liberté, de démocratie, de solidarité, de bien commun, d'approche et de prise en charge collective. Il en résulte que l'objectif central de ce projet de réforme doit viser la reconnaissance de l'association comme une valeur et une caractéristique fondamentale de la société québécoise et en favoriser l'exercice.

Pour le milieu du loisir, l'association représente un lieu d'engagement historique et actuel de milliers de travailleurs et de bénévoles au sein duquel ils trouvent l'opportunité de s'engager pour une cause au bénéfice de la collectivité, comme le démontre avec éloquence l'étude réalisée en 2003 par le Laboratoire en loisir et vie communautaire de l'Université du Québec à Trois-Rivières et ses partenaires.

Que leurs interventions soient aux paliers local, régional, national, international dans un secteur du loisir (culturel, de plein air, scientifique, socio-éducatif et tourisme) ou s'adressant à une clientèle particulière (personnes âgées, jeunes, personnes handicapées, communautés culturelles), les associations sont issues de l'initiative des gens de communautés territoriales ou sectorielles où elles sont enracinées. Elles entretiennent une vie associative et démocratique par laquelle elles sont libres de déterminer leur mission, leurs orientations et leurs pratiques. De fait, elles correspondent aux caractéristiques de l'action communautaire autonome énoncées dans la politique de reconnaissance de l'action communautaire adoptée par le gouvernement du Québec en 2001.

D'ailleurs, malgré le fait que cette dernière devrait influencer largement toute réforme du droit associatif, nous devons malheureusement constater que la proposition du Registraire des entreprises semble ignorer un des objectifs généraux poursuivis par l'État québécois dans sa politique soit de :

« Valoriser, soutenir et consolider l'action communautaire autonome et ce qui en constitue l'essence, soit l'éducation populaire et la transformation sociale, le soutien à la vie démocratique, le développement d'une vision globale des problématiques, l'exercice

de la citoyenneté et l'enracinement dans la communauté. » (page 16)

De plus, le projet soumis par le Registraire ne semble pas avoir considéré l'énoncé exprimé dans le *Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire*, adopté par le Conseil des ministres en août 2004 indiquant qu' :

« Afin de simplifier les pratiques gouvernementales, de clarifier le statut des organismes communautaires, de reconnaître pleinement ce qu'ils sont et de bien appuyer leur fonctionnement, une réflexion sur la législation des organismes communautaires sera amorcée. On évaluera la possibilité de consacrer le droit des organismes à déterminer eux-mêmes leur mission et leurs pratiques, comme c'est actuellement le cas dans la Loi sur la santé et les services sociaux pour les organismes de ce secteur. » (page 11)

En conséquence, le processus de révision de la loi devrait être animé par la volonté d'inscrire formellement dans le cadre législatif, les pratiques démocratiques en vigueur qui vont souvent bien au-delà de ce qu'exige la présente loi et pour lesquels un nombre important d'associations s'identifient et souhaitent être reconnues.

NON AU PROJET PRÉSENTÉ. POURQUOI?

Le document de consultation du Registraire contient, tant dans l'esprit que dans la lettre, une orientation et des propositions qui ne reconnaissent pas les pratiques en vigueur dans le milieu associatif du loisir.

La disparition du caractère collectif de l'association

Invoquant la liberté d'association prévue à la *Charte des droits et libertés de la personne* et la liberté contractuelle se dégageant du *Code civil du Québec*, le Registraire s'est largement inspiré de la Loi des compagnies pour élaborer son projet. En conséquence, il aborde sa démarche dans une perspective individuelle et surtout économique, sans aucune règle pour protéger l'association comme une entité collective. Il propose de conférer aux associations sans but lucratif un statut s'apparentant fortement à l'entreprise privée, assujettie à la liberté contractuelle, voire aux lois du marché.

Reconnaître que la liberté d'association de personnes est un droit et non un privilège consenti par le gouvernement, n'entraîne pas nécessairement que l'État doit abandonner l'introduction dans la loi de règles propres à la promotion de la vie associative et démocratique.

Il nous semble en conséquence raisonnable d'encadrer davantage ce droit qui accorde des privilèges, par exemple, au chapitre de la fiscalité. Il s'agit de déréglementer et non pas de déresponsabiliser, de moderniser et non pas de dénaturer. La vie de l'association doit normalement reposer sur le partage d'une mission commune par les membres. Or, il est précisé dans le document que la formulation de cette mission n'est pas nécessaire, pas plus d'ailleurs qu'un encadrement ou des règles pour assurer qu'il y ait un gardien de la mission. Par ailleurs, la capitalisation serait régie sur la base d'une relation contractuelle d'individu à association. La place accordée à la capitalisation encouragerait plutôt une vision lucrative individuelle plutôt que collective.

La modification proposée par le Registraire des entreprises peut également mettre en péril la stabilité des personnes morales créées à des fins spécifiques. Lorsque des personnes s'associent pour former une association, les objets pour lesquels l'association est créée doivent être formalisés dans un document accessible au public et complexe à modifier, de façon à éviter des modifications impromptues aux objets de la personne morale

Une loi sur les associations doit aller au-delà d'un simple cadre administratif si l'on veut qu'un éventuel statut juridique distinct ait son importance et sa place dans la société. Une loi devrait assurer la liberté d'association, garantir des privilèges à celles et ceux qui s'en prévaudront mais aussi s'inscrire dans un cadre législatif adapté dont les balises et les obligations seraient plus importantes que celles prévues par le Registraire.

D'autre part, dans la proposition actuelle, une association pourra être fondée par un seul individu et non trois, comme l'exige l'actuelle 3^e Partie de la Loi des compagnies, alors que la chose étant d'ores et déjà possible aujourd'hui dans le cas d'un évêque. Le Registraire fait de l'exception la règle, au motif que l'exigence de trois personnes ne constitue pas une réelle protection pour les créanciers¹. Outre l'aberration sémantique qu'elle suppose, cette modification sape le caractère collectif de l'association qui pourrait dès lors n'être perçu qu'à titre d'émanation de l'intérêt individuel, sans ancrage dans la communauté, sans représentativité et sans enracinement social. D'ailleurs, la proposition du Registraire rendrait possible que le fondateur unique, l'administrateur unique ou l'actionnaire unique soit une personne morale, éventuellement à but lucratif.

Les associations, notamment celles qui composent le milieu associatif du loisir, agissent par des approches qui font appel au sens du bien commun, à l'intérêt collectif, à la solidarité et à la prise en charge. Dans cette mesure, la réforme proposée par le Registraire apparaît inconciliable avec les valeurs collectives propres aux associations.

L'absence de règles propres à la dimension associative

Le droit actuel requiert l'existence d'un conseil d'administration et d'une assemblée générale. Le projet du Registraire propose la présence d'un seul organe administratif, au gré de l'association quant à sa nature et à sa composition², mais pouvant n'être constitué que d'une seule personne, physique ou morale, sauf pour les associations recevant des dons ou subventions : auquel cas le nouveau cadre juridique exigerait un minimum de trois administrateurs³.

Qu'un seul organe administratif soit suffisant pour gérer et rendre compte des activités d'une association, ne correspond pas aux valeurs et aux principes démocratiques reconnus.

L'assemblée générale vise à assurer aux membres la possibilité de participer aux décisions importantes de l'association, garantissant ainsi un minimum de démocratie au sein de ces entités. C'est dans le cadre de l'assemblée générale qu'actuellement les membres élisent les administrateurs et peuvent exercer un contrôle sur les actes posés au nom de l'association, décider du renouvellement ou pas d'un mandat, adopter ou pas le rapport d'activités, ratifier les états financiers, déterminer les orientations stratégiques par la suite appliquées par les administrateurs, etc.

¹ Document de consultation, proposition 5.

² Document de consultation, proposition 13.

³ Document de consultation, proposition 14.

Par ailleurs, bien que le projet du Registraire comprenne une obligation de rendre des comptes⁴, rien n'indique que cette obligation doive se traduire par la tenue d'une assemblée générale annuelle des membres d'autant qu'une association pourra n'être constituée que d'une unique personne, physique ou morale, laquelle pourra également déléguer son pouvoir d'administration (et son imputabilité) à une autre corporation.

Cette déréglementation proposée facilite la libre association mais évacue complètement le caractère démocratique fondamental, l'esprit même de l'association. Il sera difficile d'accorder une réelle crédibilité à une loi régissant l'accès à un statut associatif de façon aussi simple et aussi peu régi.

En outre, l'adoption d'une telle loi pourrait affecter l'énorme capital de sympathie conféré par la population aux associations et aux causes qu'ils défendent, milieu générateur non seulement d'activités économiques, d'investissement financier mais surtout d'action bénévole, force vitale indispensable au développement et au maintien de la qualité de vie des citoyennes et citoyens.

Le projet du Registraire n'exprime aucune volonté de reconnaître l'association comme un lieu privilégié d'exercice de la citoyenneté et une école de la démocratie participative.

S'il semble utile d'alléger certains processus administratifs, il ne faut pas tomber dans le piège de vider le statut associatif de sa substance. Dans ce sens, il appert que l'accès aux statuts et privilèges doit être assorti à des obligations qui contribuent à sa légitimité et sa crédibilité.

Une association jouit actuellement du privilège de responsabilité limitée puisque l'État exerce un certain contrôle notamment en exigeant le dépôt des lettres patentes. Or, le projet de réforme abolit l'obligation de révéler les objets, retire à l'État toute surveillance autre que financière, élimine le statut de membre pour lui substituer celui d'adhérent, rend facultative la tenue d'une assemblée générale, autorise le versement de dividendes sur les bénéfices nets, impute aux administrateurs une très lourde responsabilité tout en autorisant la dévolution de cette responsabilité à une tierce partie, enlevant toute garantie démocratique à l'octroi de ce privilège.

Alourdissement des responsabilités pour les associations et bénévoles dirigeant

La réforme proposée s'articule notamment autour de l'idée de simplifier le droit associatif québécois afin de soulager les associations sans but lucratif des maux et irritants générés par l'actuel cadre juridique. Or, le projet alourdit à maints égards la gamme de règles administratives auxquelles devront désormais se plier les OSBL, ou génère d'importantes lacunes au sein de leur cadre de gestion.

⁴ Document de consultation, proposition 10.

Alors qu'il s'avère difficile de recruter des administrateurs, la réforme aura pour conséquence d'accroître leur imputabilité (notamment en les tenant personnellement responsables pour six mois de salaire et d'avantages sociaux impayés⁵, pour les dettes de l'OSBL en cas de dissolution, pour les actes posés en contravention aux règles d'intérêt public⁶, pour les contrats signés au nom d'un OSBL qu'on sait insolvable). Or, le Code civil attribue aux dirigeants le statut d'administrateurs de facto⁷.

Ainsi en va-t-il des objets d'un OSBL, qui n'apparaîtront plus dorénavant que dans ses règlements généraux⁸. Certes, il serait possible de connaître son secteur d'activités par le biais de la *Loi sur la publicité légale*, ou via le ministère qui le finance. Il n'en demeure pas moins que l'information sera moins complète et plus difficilement accessible à un public qui indirectement lui confère des privilèges fiscaux considérables. En outre, compte tenu du fait que l'État n'exercera plus de surveillance via les objets d'une association, il incombera à celle-ci d'établir périodiquement la preuve de son statut d'OSBL afin de jouir des privilèges inhérents à ce statut.

La réforme accorde d'autre part aux associations le droit d'émettre des prêts à des personnes qui lui sont liées⁹, contrairement au droit actuel qui l'interdit. Ce qui, bien sûr, ouvre la voie aux abus, mais générera également de lassantes tracasseries administratives dans les cas d'incapacité de remboursement.

La réforme propose par ailleurs d'instaurer des règles relatives au patrimoine d'affectation, un OSBL devant administrer autant de patrimoines d'affectation qu'il recevra de dons ou de subventions affectées à des objets différents, augmentant de ce fait la complexité des règles comptables de cette association¹⁰.

Du patrimoine collectif au patrimoine d'affectation

Il nous semble important d'affirmer d'emblée qu'il est du devoir de l'État de protéger le patrimoine collectif créé par les associations au bénéfice de la société québécoise. La proposition du Registraire à ce titre semble plutôt faciliter sa dilapidation.

Le patrimoine d'une association est d'une part le résultat des énergies individuelles et collectives, des projets, des décisions, des actions, de l'engagement de bénévoles, de travailleurs et de réseaux souvent sur quelques ou même plusieurs décennies. D'autre part, ces associations bénéficient d'exemptions d'impôt, certaines reçoivent l'appui des pouvoirs publics ou ont accès à un statut d'organisme de charité ; c'est pourquoi nous devrions les considérer comme des œuvres collectives qu'il nous faut protéger. Il serait

⁵ Document de consultation, proposition 19.

⁶ Document de consultation, proposition 17.

⁷ Document de consultation, proposition 21.

⁸ Document de consultation, proposition 4.

⁹ Document de consultation, proposition 18.

¹⁰ Document de consultation, aux pages 47 et 48.

déplorable que ce patrimoine puisse faire l'envie de quelques membres à l'un ou l'autre moment de l'histoire de ces associations et débouche sur des actions conséquentes.

Le transfert obligé des actifs d'un OSBL dissout vers une association « poursuivant des objectifs similaires ou proches » constitue un autre privilège compromis par le projet de réforme, considérant que ces actifs pourront désormais être partagés entre les membres de l'OSBL disparu ou ses détenteurs de parts. Il en va de même des effets de la transformation - désormais autorisée - d'un OSBL en société à but lucratif.

Si une telle mainmise d'intérêts individuels sur des biens collectifs tels que les camps de vacances, camps familiaux, centres communautaires, aménagement pour des fins d'activités de plein air est possible à réaliser dans le cadre du régime actuel, la réforme proposée non seulement ne remédie pas à la situation mais la facilite et lui confère le sceau de la légalité.

Nous estimons qu'il n'est pas raisonnable, ni logique, de permettre à des gens désireux de mettre fin aux activités d'une association, de la dissoudre, de la liquider, de la transformer ou de la scinder, de se partager le fruit d'une histoire et d'une œuvre collectives. Nous croyons que le gouvernement québécois ne peut acquiescer à une telle proposition.

D'autre part, si le don est en argent, il demeure dans le patrimoine d'affectation jusqu'au moment où l'argent a été utilisé aux fins prévues, par exemple l'acquisition d'un bien. Toutefois, une fois acquis, ce bien ne fait plus partie du patrimoine d'affectation donc peut être récupéré par les derniers membres en cas de dissolution.

Concernant le patrimoine d'affectation, la proposition inclut non seulement les dons mais aussi les subventions. Or, la subvention est le type de financement qui s'applique au mode de soutien en appui à la mission globale auquel ont accès des organismes communautaires en loisir. Ce soutien est attribué pour la réalisation de la mission et peut être utilisé pour un ensemble de coûts admissibles selon les besoins et les priorités des organismes soutenus. Le patrimoine d'affectation ne serait pas adapté au caractère souple du soutien en appui à la mission globale. Par ailleurs, ceci s'applique également à la subvention qui soutient la réalisation d'un projet. Dans ce cas, les exigences de programme équivalent probablement au patrimoine d'affectation, l'organisme ne pouvant disposer des fonds attribués que pour les fins du projet en question. En somme, les subventions gouvernementales dirigées par les ministères vers le milieu communautaire ne devraient pas être considérées dans les propositions sur le patrimoine d'affectation.

Or, il en est autrement pour le patrimoine collectif d'une association qui se serait constituée sans subvention mais avec l'aide de dons. Dans le cadre de la proposition du Registraire, le dépôt des lettres patentes n'étant plus exigé, les dons reçus devraient faire l'objet d'un patrimoine d'affectation. La proposition du Registraire devrait être plus documentée afin de mieux en comprendre la portée. Est-ce au donateur à qui incombera la responsabilité de veiller, en cas

de dissolution de la corporation, à ce que le don soit transféré à un autre organisme ayant une mission similaire? Qu'advierait-il de cette surveillance avec le temps, d'autant que les lettres patentes ne seraient plus déposées?

Considérant l'importance de l'enjeu, on ne peut faire l'économie de documenter davantage les nombreux impacts des propositions soumises.

La notion de capital associatif comme solution au sous-financement

Le Registraire a interprété l'émission de capital associatif comme la solution au sous financement publique des associations. Cette interprétation n'est pas juste. Les associations font déjà appel à une grande diversité de sources et de méthodes de financement autres que la capitalisation. Par ailleurs, il semble prématuré de traiter de cette question dans le cadre de cette consultation. Nous souhaitons d'abord que les principes et les valeurs démocratiques des associations soient assurés avant d'envisager des formes et mesures permettant l'émission de capital. De plus, une réflexion approfondie et des études devraient être réalisés afin d'évaluer le potentiel réel d'une telle mesure et ses conséquences

Le milieu associatif du loisir regroupe une grande diversité d'associations, allant de groupes dont le statut juridique n'est pas requis par les participants jusqu'à celles qui détiennent ou gèrent l'accès à d'importantes infrastructures accessibles à la population. À ce titre, toutes questions visant à favoriser le financement et la pérennité de ces infrastructures nous interpellent. Toutefois, il appert que ce besoin doit trouver réponse dans des formules respectueuses des valeurs et des principes collectifs et démocratiques, caractéristiques indissociables de l'association. Il est de toute évidence nécessaire de très bien documenter au préalable les différentes options.

Il est possible que certaines associations tireraient des bénéfices de la capitalisation dans la mesure où elles seront capables à la fois de garantir le rachat des parts et d'offrir aux investisseurs des perspectives de croissance. Ces associations disposent probablement déjà d'un certain niveau d'organisation ou assument la gestion de biens qui leur permettraient d'avoir accès à cette forme de financement si elle était disponible. Cette situation ne reflète toutefois pas la réalité de l'ensemble des associations.

Dans ce sens, nous profitons de l'occasion pour relever certaines des craintes soulevées par le projet du Registraire, citons :

- Le pouvoir réel au sein de plusieurs associations qui pourrait passer aux mains des détenteurs d'un capital associatif, qu'ils pourraient par ailleurs retirer sans entrave.
- La perte du privilège fiscal des associations sans but lucratif qui ne paient actuellement aucun impôt sur ses bénéfices nets, qui pourrait être réduit ou éliminé par l'imposition d'un régime taxant toute activité qui ressemble de près ou de loin à une concurrence avec l'entreprise à but lucratif.

- Une modification potentielle du droit fiscal par ailleurs évoquée dans le document de consultation¹¹ du Registraire, qui précise que les associations auront le choix entre leur statut fiscal privilégié et la rémunération possible des parts des adhérents. L'un des scénarios envisagés à cet égard, voudrait que les déductions fiscales actuellement applicables aux associations sans but lucratif, soient abolies au profit de déductions fiscales concédées aux investisseurs, dans l'intention de favoriser l'investissement privé.
- L'idée même que le temps et l'énergie des bénévoles contribuent à conférer une plus-value aux actions d'investisseurs privés semble incompatible avec l'engagement de ceux-ci.
- Le donateur, sachant que sa contribution à une œuvre de bienfaisance capitalisée confèrera davantage de valeur aux parts acquises par des investisseurs privés, pourrait réduire son capital de confiance en cet OSBL et son apport financier, hypothéquant d'autant la cause défendue.
- En l'absence d'un cadre de contrôle équivalent à celui des coopératives axé sur la démocratie, la proposition confirme qu'il appartient aux administrateurs d'attribuer aux « investisseurs » une partie des bénéfices de l'organisme, d'en partager les actifs en cas de dissolution, de dissoudre l'OSBL ou de le transformer en corporation à but lucratif. Or, rien n'empêche un investisseur d'être aussi un administrateur. Et vice versa.
- Notons finalement que l'accès au financement par la voie d'émission de parts associatives n'aidera pas nécessairement l'organisme à passer à travers les périodes difficiles. La pérennité de l'association repose en fait sur d'autres composantes dont son enracinement dans la communauté, la constitution d'un fonds de réserve, etc. alors que le projet actuel n'offre aucune mesure susceptible de faciliter ou d'encourager les donations.

¹¹ Document de consultation, à la page 35.

RECOMMANDATIONS

Considérant les conséquences potentielles du projet déposé, nous croyons que celui-ci devrait être revu de fond en comble et que le gouvernement du Québec devrait initier rapidement un processus adéquat d'élaboration d'une loi des associations personnifiées contribuant de façon significative à sa reconnaissance et à son développement.

Dans cette perspective, il nous semble essentiel de mettre sur pied un comité consultatif indépendant composé entre autres de représentants du milieu associatif qui prendra le temps de réaliser une véritable consultation auprès de la population et des intervenants concernés. L'analyse des mémoires présentés dans le cadre de la présente consultation, la rédaction d'une nouvelle proposition, la réalisation de certaines études entre autres sur la notion de capital associatif, devraient faire partie de son mandat. Si le gouvernement québécois projette l'adoption d'une loi spécifique aux associations, ce qui demeure éminemment souhaitable, celle-ci devrait faire l'objet d'un processus consultatif exhaustif et transparent voire même d'une commission parlementaire ouverte au public considérant l'importance des enjeux.

Par ailleurs, nous appuyons l'essentiel des paramètres déjà identifiés par le Ciriec-Canada devant prévaloir lors de l'élaboration d'un cadre juridique adapté aux associations comprenant :

- La nécessité d'une loi sur les associations ;
- L'affirmation du caractère collectif de l'association ;
- Les éléments qui garantissent la gouvernance démocratique et le caractère durablement collectif des actifs résiduels devraient faire partie des dispositions impératives d'une loi sur les associations ;
- La nécessité d'énoncer les objets au moment du dépôt des statuts de l'association ;
- Les règles de dissolution et de transformation de l'association, notamment l'interdiction de partage des surplus ou des réserves entre les membres lors de la transformation de l'association en une autre personne morale ou lors de la dissolution de l'association ;

SECTION B – ANALYSE ARTICLE PAR ARTICLE DE LA PROPOSITION

1. Les règles du *Code civil du Québec* devraient régir les actes préconstitutifs des associations personnifiées.

Il s'agit d'une question essentiellement juridique qui a peu ou pas d'effet sur nos organismes. La proposition vient corriger un flou juridique.

Le comité est en accord avec la proposition du Registraire.

2. Les associations personnifiées pourraient être constituées par un acte privé institutionnel au lieu d'un acte public.

Auparavant, trois personnes devaient demander au Registraire des entreprises l'autorisation de constituer une personne morale. Du point de vue juridique, le Registraire pouvait refuser la requête ; il s'agit donc d'un privilège. La proposition consiste principalement à modifier le caractère discrétionnaire de la demande d'incorporation afin qu'elle devienne automatique si les conditions de forme sont respectées. Cette tendance est conforme à ce qui est prévu dans la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* et, plus particulièrement, au droit de libre association.

Le comité est en accord avec la proposition du Registraire.

3. Les associations personnifiées devraient avoir la pleine capacité juridique, peu importe les activités qu'elles exercent.

4. Le cas échéant, les associations personnifiées pourraient indiquer leurs objets dans leurs règlements de régie interne et non plus dans leur acte constitutif.

D'apparence anodine, cette proposition, du point de vue juridique, entraîne une modification en profondeur de « l'agir » d'une personne morale sans but lucratif. Actuellement, la loi et les tribunaux interdisent aux corporations de faire d'autres types d'activités que ce qui est inscrit dans les objets prévus aux lettres patentes. On parle de la théorie de « *l'ultra vires* ». Le Registraire propose d'abolir le caractère contraignant des objets décrits aux lettres patentes et suggère de le remplacer par la possibilité pour les personnes morales de faire toutes activités jugées pertinentes par le conseil d'administration ou ses membres.

Le Registraire propose que les objets puissent être insérés dans les règlements généraux et servent de guide aux activités de l'organisme. Ces objets pourraient être modifiés de la même façon que toutes autres dispositions des règlements généraux. Actuellement, les modifications aux objets se font par un vote lors d'une assemblée dûment convoquée à

cette fin et la demande de lettres patentes supplémentaires auprès du Registraire des entreprises.

Le comité considère que la modification proposée par le Registraire des entreprises peut mettre en péril la stabilité des personnes morales créées à des fins spécifiques. Le comité est d'avis que lorsque des personnes s'associent pour créer une corporation, les objets pour lesquels la corporation est créée doivent être formalisés dans un document accessible au public et complexe à modifier, de façon à éviter des modifications imprévisibles aux objets de la personne morale.

5. Une association pourrait être fondée par une seule personne, physique ou morale.

Actuellement, trois personnes peuvent requérir du Registraire des entreprises la constitution en corporation d'une personne morale. De plus, certaines lois particulières prévoient la possibilité pour une personne seule de requérir la constitution d'une corporation sous l'égide de cette loi particulière. Le Registraire propose que la demande de constitution en association personnifiée puisse être présentée par une seule personne.

Le comité est en désaccord avec cette proposition. La création d'une association personnifiée est la rencontre de plusieurs personnes dans le but de s'associer en vue de la réalisation d'un objectif commun. Comme son nom l'indique, « *une association personnifiée* », cela semble aller contre le sens qu'une seule personne puisse s'associer avec elle-même. Si une personne ne peut pas convaincre au moins une autre personne de s'associer avec elle-même dans le but de créer une association personnifiée, comment peut-on croire qu'elle a un intérêt au développement au profit collectif de l'activité qu'elle entend promouvoir ?

Contrairement aux prétentions du Registraire qui exprime le souhait de fusionner sous une même loi les corporations qui, sous certains aspects fonctionnent différemment, le comité considère que l'on ne doit pas appliquer le modèle des lois particulières à celui d'une loi de portée générale telle que la future loi sur les associations personnifiées pourrait l'être.

6. L'adhésion à une association personnifiée devrait clairement constituer un contrat au sens du Code civil. En conséquence, les rapports entre l'adhérent et l'association seraient contractuels, une personne pouvant adhérer à titre de membre, d'administrateur, de dirigeant ou de détenteur de parts.

Les tribunaux ont reconnu qu'il existe un rapport de nature contractuel entre la personne morale et les membres. L'article 313 du Code civil du Québec le reconnaît également.

Les règlements généraux sont considérés comme un contrat au sens du Code civil. Cependant, le Code civil impose des règles strictes au contrat d'adhésion. Le Registraire utilise la notion de « contrat d'adhésion » dans sa proposition. Or, le comité partage l'opinion du professeur Georges Lebel quant au danger de la confusion des genres. Le comité est d'avis que les règles liant les membres à une personne morale ne peuvent être qualifiées de « contrat d'adhésion » au sens du Code civil car les membres pourront éventuellement changer les règlements généraux contrairement au vrai contrat d'adhésion (articles 1379 et ss) auquel un consommateur adhère sans possibilité de le négocier.

En principe et sous réserve d'éclaircir le danger de confusion, cette proposition ne cause pas de problème. Le comité est en accord avec la proposition.

7. **L'association devrait dénoncer le contenu du contrat (règlements de régie interne) en temps utile après l'adhésion, sur demande de l'adhérent. Cette obligation devrait également comprendre celle d'informer l'adhérent sur demande, par la remise d'une copie du contrat, s'il est écrit, ou autrement.**

L'association devrait aussi, sans délai, dénoncer aux adhérents toute modification substantielle au contrat.

Cette proposition ne cause généralement pas de problème. Cependant, l'avis de modification devrait être donné dans un délai raisonnable afin de permettre aux bénévoles de réagir adéquatement en fonction des moyens mis à leur disposition.

8. **On pourrait également, en plus de l'obligation précédente, obliger l'association à fournir à l'adhérent, sur demande, un résumé du contrat d'adhésion verbal ou écrit lors de l'adhésion.**

Le comité considère que l'obligation de transmettre un résumé du contrat (lire des règlements généraux) peut s'avérer fastidieux et contre productif dans le cas où un nombre important de personnes deviennent membres de l'association. L'association devrait être obligée d'en fournir une copie sur demande seulement.

9. **L'adhérent devrait pouvoir démissionner dès qu'on lui dénoncerait une obligation financière ou une responsabilité financière qu'on ne lui aurait pas communiquée lors de son adhésion ou qui serait plus grande que celle qui avait été entendue. S'il démissionnait, il serait exempté de cette obligation ou responsabilité.**

Actuellement, un membre peut démissionner en tout temps de la corporation. Habituellement, la démission ne le libère pas des obligations qu'il a contractées du seul fait de son adhésion à l'organisme. Le Registraire propose qu'il puisse démissionner et se libérer de ses obligations.

Le comité considère que le membre est libre d'adhérer ou de quitter une corporation. Cependant, le non respect de ses obligations financières pourrait entraîner la déstabilisation de la corporation ou pourrait donner à un groupe, le pouvoir « économique » d'influencer indûment les décisions du conseil d'administration.

Le comité est en désaccord avec la proposition du Registraire.

10. Afin d'assurer le respect du contrat, l'association devrait être obligée de rendre compte aux adhérents, au moins une fois par année, de l'exécution de leur contrat.

Actuellement, la corporation doit rencontrer ses membres au moins une fois par année dans le cadre de l'assemblée annuelle. En vertu de la loi, l'assemblée était obligatoire et, en cas de défaut, un tribunal pouvait l'ordonner. Le Registraire propose de modifier l'obligation de rencontrer physiquement les membres d'une association par celle de leur rendre compte sur les objets, les activités et les finances de l'association. La forme de la reddition de compte n'est pas décrite mais, il est possible de présumer que cette reddition peut être faite par écrit. Le Registraire propose d'abolir l'obligation de rencontrer physiquement les membres.

Le comité est en désaccord sur le principe de ne pas rendre obligatoire une rencontre physique avec les membres. Il s'agit souvent de la seule occasion pour un membre de rencontrer les administrateurs et les dirigeants de l'organisme auquel il a adhéré. Le comité est d'avis que le défaut de tenir une rencontre pourrait entraîner un désintéressement de la vie démocratique de l'association.

11. L'association devrait agir selon les règles de justice naturelle pour suspendre ou expulser un adhérent.

Actuellement, les tribunaux imposent aux corporations l'obligation de respecter les règles de justice naturelle avant de suspendre ou d'expulser un adhérent.

Le comité est en accord avec la proposition d'inscrire dans la loi, l'obligation de respecter les règles de justice naturelle.

12. L'association pourrait être obligée par un tribunal à payer à l'adhérent une prestation compensatoire lorsque ce dernier lui aurait fourni une partie substantielle de ses biens. Une telle mesure pourrait s'appliquer lorsqu'un adhérent aurait fourni à une association, à titre de libéralité totale ou partielle, une partie substantielle de ses biens et que le patrimoine de l'association en aurait tiré un bénéfice corrélatif; et, à la fin du contrat, l'adhérent qui ne serait plus en mesure de subvenir à ses besoins en raison de services rendus à l'association, pourrait obtenir du tribunal que l'association lui verse des aliments.

Actuellement, un bénévole qui consacre une partie importante de son temps n'a droit à aucune rétribution autre que la consécration de son travail auprès de ses pairs. La proposition du Registraire, pourrait, si elle est interprétée largement par les tribunaux, équivaloir à permettre à un bénévole de demander une prestation compensatoire pour le temps et les énergies que le bénévole a consacrés à un organisme.

Le comité est en désaccord avec la proposition du Registraire. Si noble soit-elle, la proposition met en place une disposition qui pourrait devenir une importante contrainte au fonctionnement et à la stabilité d'une association personnifiée.

13. Les associations devraient être obligées d'établir au moins un organe administratif. Elles seraient libres de déterminer la nature de cet organe et sa composition.

Actuellement, la loi oblige les corporations à mettre en place un conseil d'administration et une assemblée générale. Le Registraire propose que l'association personnifiée soit obligée de mettre en place au moins un organe administratif. Cet organe pourrait aussi bien être une assemblée générale ou un conseil d'administration.

Le comité est contre la mise en place d'un seul organe administratif. Dans un cas comme dans l'autre, la dénaturation du pouvoir entre les mains d'un seul organe empêche l'implication de nombreux bénévoles à la réflexion et au développement de l'association. L'abolition de la seconde structure (dans la plupart des cas, le comité considère que ce sera l'assemblée générale qui disparaîtra) empêchera le développement d'un lieu propice aux échanges et aux réflexions. Il minera les efforts de démocratisation et de prise en charge du développement de l'association par ses membres.

14. Une association pourrait être administrée par un seul administrateur, sauf si elle fait appel au financement public au moyen de dons, de subventions ou de capital associatif.

Actuellement, la loi prévoit qu'un conseil d'administration est formé d'au moins trois personnes. La plupart des corporations ont un nombre fixe d'administrateurs de plus de trois personnes. Le nombre d'administrateurs ne peut pas varier sous réserve d'une modification formelle du nombre des administrateurs par le dépôt d'un règlement à cet effet.

Dans un contexte d'association d'individus en vue de la réalisation d'objectifs communs, il est paradoxal que le Registraire suggère qu'un seul individu puisse gérer un groupe de personnes réunies.

Le comité est en désaccord avec la proposition du Registraire.

- 15. Toute personne, physique ou morale, devrait pouvoir administrer une association, à moins d'une disposition contraire dans les règlements de l'association ou d'une interdiction d'un tribunal.**

Actuellement, seules des personnes physiques peuvent administrer une corporation. Le Registraire suggère qu'une personne morale puisse administrer une association personnifiée.

Le comité est en désaccord avec la proposition du Registraire. Une association personnifiée est un regroupement de personnes ; or, le comité est d'avis que de laisser à une personne morale le soin de gérer la mission d'une association, la couperait de l'influence que les membres de l'association peuvent lui apporter par le biais de leur présence au sein du conseil d'administration.

- 16. Les administrateurs devraient avoir le statut de mandataire de l'association et leurs devoirs et obligations devraient être précisés dans la loi.**

Il existe actuellement un débat quant à la vraie nature du statut des administrateurs. S'agit-il d'un mandataire ou d'un fiduciaire. Le Code civil prévoit qu'il s'agit de mandataire et que les règles du mandat doivent s'appliquer aux administrateurs. Ils sont les mandataires de la personne morale. Une fois élus, les administrateurs ne représentent pas les membres.

Le comité est en accord avec la proposition du Registraire.

- 17. Les administrateurs devraient être solidairement responsables des actes posés en contravention des règles d'intérêt public prévues par la loi.**

Le comité considère que le renforcement des règles concernant la responsabilité des actes effectués par les administrateurs peut nuire à la qualité et au nombre d'interventions qu'ils pourront faire à titre de bénévole. Le comité rappelle que l'implication des administrateurs est bénévole. Ils n'en retirent aucun bénéfice et leur seul espoir est la réussite de la mission de l'association. Augmenter leur niveau de responsabilité peut mettre en péril leur désir de s'impliquer.

Le comité est en désaccord avec la proposition du Registraire.

- 18. Une association pourrait accorder des prêts à des personnes qui lui sont liées, à condition qu'elle puisse acquitter son passif à échéance et que la valeur comptable de son actif ne soit pas inférieure au total de son passif et de son compte de parts émises et payées. De plus, de tels prêts devraient respecter les conditions du marché et faire partie de la reddition de compte annuelle aux adhérents.**

Actuellement la loi interdit aux administrateurs de prêter des sommes d'argent à leurs membres.

Le comité considère cette interdiction comme étant une façon d'éviter aux administrateurs d'être confrontés à des débats stériles. Les avoirs de l'association devraient être utilisés seulement pour des dépenses ou des investissements liés à la mission de l'Association. Le prêt d'argent à des personnes liées ne devrait jamais être considéré comme une activité corollaire.

Le comité est en désaccord avec la proposition du Registraire.

19. Une association et ses administrateurs devraient être solidairement responsables envers les salariés, jusqu'à concurrence de six mois de salaire et d'avantages sociaux, pour services rendus à l'association.

Actuellement, les administrateurs des corporations ne sont pas responsables des salaires et avantages sociaux impayés. Cet avantage lié aux seuls organismes sans but lucratif démontre le souci du législateur de veiller à ne pas confondre les administrateurs de compagnie à capital actions, dont le seul souci est de maximiser le rendement de l'avoir des actionnaires, et les administrateurs des associations dont le seul intérêt manifeste est de voir à la réussite de la mission de l'association.

Augmenter leur niveau de responsabilité et les forcer à s'impliquer dans la gestion financière de l'Association peuvent entraîner une perte d'intérêt, une démobilisation importante et sans doute des démissions immédiates.

Le comité est en désaccord avec la proposition du Registraire.

20. Les administrateurs devraient pouvoir exprimer leur désaccord et ainsi éviter d'engager leur responsabilité. Pour cela, il faudrait leur attribuer un droit de dissidence et de démission.

Actuellement, la loi ne prévoit pas de méthode formelle pour exprimer une dissidence ou pour démissionner. Cependant, les administrateurs qui désirent démissionner ou faire connaître leur dissidence peuvent le faire en tout temps utile.

Le comité est en accord avec la proposition du Registraire.

21. Les dirigeants devraient avoir un statut, des devoirs et des obligations similaires à ceux des administrateurs. Leur responsabilité devrait s'imposer principalement à l'égard de l'association elle-même et non à l'égard des tiers.

En vertu de la Loi sur les compagnies, les dirigeants sont les officiers de la corporation. La proposition du Registraire semble confuse et incertaine.

Le comité préfère attendre l'orientation définitive du Registraire avant de se prononcer.

22. Chaque association devrait tenir des livres et registres où l'on retrouverait :

- **son acte constitutif;**
- **ses règlements;**
- **la liste des nom et adresse de ses administrateurs et dirigeants;**
- **la liste des nom et adresse de ses membres;**
- **la liste des nom et adresse de ses détenteurs de parts (lorsqu'elle utilise ce mode de financement), avec mention du nombre de parts de chaque catégorie ou série dont ils sont titulaires;**
- **ses états financiers.**

Le comité est en accord avec la tenue de livres et registres.

23. Ces livres et registres devraient être accessibles aux adhérents.

Actuellement, certains livres sont accessibles, d'autres, tels que les états financiers, non.

Le comité est en accord avec le principe d'avoir accès à l'acte constitutif et les règlements ; cependant, dans un contexte de protection des renseignements personnels, les membres devraient avoir accès à la liste des noms et adresse des membres seulement si le conseil d'administration fait défaut de convoquer une assemblée extraordinaire lorsque requise par des membres.

24. L'association, ses administrateurs et ses dirigeants devraient prendre, à l'égard des livres et registres exigés, des mesures raisonnables pour :

- **en empêcher la perte ou la destruction;**
- **empêcher la falsification des écritures;**
- **faciliter la découverte et la rectification des erreurs.**

Le comité est en accord avec le principe de prendre des mesures raisonnables pour empêcher la perte ou la destruction des livres et registres. Cependant, il rappelle que les administrateurs sont des bénévoles et, qu'à ce titre, ils peuvent avoir certaines difficultés à respecter les directives de la loi. L'obligation imposée aux bénévoles devrait être une obligation de moyen et non de résultat.

25. Les associations personnifiées devraient pouvoir émettre du capital associatif (parts) comme c'est le cas actuellement pour les coopératives.

- 26. Le capital associatif pourrait comprendre différentes catégories de parts, avec ou sans valeur nominale.**
- 27. L'association devrait, sur demande, remettre à l'investisseur un titre, un certificat, comme mesure de divulgation, lors de la conclusion du contrat d'achat des parts ou plus tard.**
- 28. Les associations devraient pouvoir rémunérer les parts qu'elles émettent, c'est-à-dire permettre à leurs détenteurs de participer aux bénéfices réalisés par l'association sur son patrimoine propre, qu'ils soient ou non adhérents de l'association.**
- 29. Au lieu d'une rémunération de l'ensemble des parts, quel que soit le détenteur, l'association pourrait restreindre la rémunération aux seules parts détenues par des personnes qui n'en sont pas adhérentes (membres, administrateurs, dirigeants).**
- 30. La rémunération des parts devrait être limitée afin de respecter l'objectif essentiel d'affecter principalement toutes les ressources de l'association, y compris ses bénéfices nets, à la réalisation de sa vocation.**
- 32. Les propositions visant le financement au moyen de capital associatif devraient être accessibles à toutes les associations, même si certaines n'auront peut-être pas intérêt à s'en prévaloir, notamment les associations de bienfaisance.**

Actuellement, les corporations peuvent émettre des obligations. Cependant, cette possibilité est très rarement utilisée.

Tenant compte des connaissances actuellement disponibles sur la notion de capital associatif, le comité est en désaccord avec la possibilité d'émettre du capital associatif. Le Registraire n'a pas fait la preuve que l'émission de capital associatif est une source crédible de financement des associations. L'expérience vécue en France laisse croire que, sans le soutien de l'État, cette source de revenus n'est d'aucune utilité. De plus, le comité considère que l'entrée du capital dans une association peut entraîner des pressions indues sur son fonctionnement.

Le comité croit néanmoins qu'une telle avenue ou toute autre forme de levier financier mériterait une réflexion approfondie, considérant le sous-financement chronique du milieu, d'ailleurs relevé par le Registraire dans sa proposition. Cette démarche, pouvant conduire à l'intégration de mesures appropriées dans une future loi des associations, devrait être supportée par des études pertinentes, entre autres au chapitre de son potentiel réel et des conséquences sur la nature collective des associations et de leur statut fiscal.

- 31. L'association devrait, à la dissolution et à la liquidation, diviser le résidu des biens de son patrimoine propre, après le paiement de ses dettes et la reprise des apports, proportionnellement entre ses détenteurs de parts en tenant compte des droits, privilèges et restrictions attachés à chacune. En l'absence de détenteurs de parts, le patrimoine devrait être partagé entre les membres en parts égales entre eux. Le règlement pourrait cependant prévoir un mode de partage différent.**

La loi actuelle prévoit la possibilité de partager le patrimoine lors de la dissolution et de la liquidation de l'association.

Le comité est en désaccord avec la proposition du Registraire. Le comité estime que le résidu des biens d'un organisme sans but lucratif devrait être transmis à un organisme sans but lucratif similaire ou, à défaut, à un autre organisme sans but lucratif. Il faut comprendre que l'organisme a bénéficié d'avantages collectifs tels qu'une exemption de l'effort fiscal. Le comité est d'avis que les résultats de cette exemption ne devrait pas bénéficier à des individus quels qu'ils soient. Le comité rappelle que l'objet d'un organisme sans but lucratif est qu'il n'y ait pas d'avantage pécuniaire pour ses membres. N'est-ce pas une façon indirecte de contourner l'objectif de l'incorporation sous la partie III de la *Loi sur les compagnies* ?

- 33. Une personne morale ou un groupement, qu'il soit à but lucratif (société) ou sans but lucratif (association contractuelle), constitué au Québec devrait pouvoir se transformer directement en association personnifiée et vice versa.**

Le comité est en désaccord sur la proposition du Registraire. Il émet des réserves sur la possibilité qu'une association personnifiée se transforme en une association non personnifiée, ce qui revient à dire qu'elle cède ses actifs et son passif aux membres de l'association. Le comité considère que cette possibilité risque d'anéantir l'exclusion fiscale dont jouissent les associations non personnifiées.

- 34. Des associations personnifiées devraient pouvoir fusionner, y compris des associations personnifiées liées, au moyen de la fusion simplifiée.**

- 35. Sous réserve du consentement des créanciers, des associations ne pourraient fusionner s'il y avait des motifs raisonnables de croire qu'en raison de ce fait :**

- **l'association issue de la fusion ne pourrait acquitter son passif à échéance; ou**
- **la valeur comptable de l'actif de l'association issue de la fusion serait inférieure au total de son passif et de son compte de parts émises et payées.**

Actuellement le processus de fusion est prévu par la loi.

Le comité est en accord avec la proposition du Registraire en autant que les considérations économiques ne soient pas une condition essentielle à la réalisation de la fusion.

- 36. Une association personnifiée devrait pouvoir se scinder en deux ou plusieurs associations personnifiées.**
- 37. Les associations issues de la scission devraient être solidairement responsables des dettes de l'association scindée.**
- 38. Les associations résultant de la scission devraient se partager les droits et obligations de l'association scindée, conformément à la convention de scission.**

Actuellement une corporation ne peut se scinder.

Le comité n'a pas d'opinion sur la proposition du Registraire. Cependant, il est d'avis que le Registraire devra démontrer la justesse de cette proposition car elle pourrait entraîner des conséquences fâcheuses lorsque des factions s'affrontent pour le contrôle de l'Association. Le comité attend de plus amples détails avant de se prononcer. Le législateur doit se soucier des droits de la minorité. Le processus de scission ne doit pas avoir pour résultat l'expulsion de la minorité.

- 39. Toute personne morale ou tout groupement constitué à l'extérieur du Québec devrait pouvoir se transformer en association personnifiée québécoise (importation).**
- 40. Toute association personnifiée québécoise pourrait se transformer en une personne morale ou un groupement régi par une loi autre que québécoise (exportation), en autant que cette autre loi le permette.**
- 41. L'importation (39) et l'exportation (40) seraient assujetties à des mesures de protection des droits des adhérents (membres, administrateurs, dirigeants, détenteurs de parts) et des tiers (créanciers), similaires à celles proposées pour les transformations des personnes morales et des groupements constitués au Québec (33).**

À l'exception de la transformation sous la partie I de la Loi qui est totalement désuète, il est impossible pour une corporation de se transformer sous l'égide d'une autre loi.

Le comité n'a pas d'opinion sur la proposition du Registraire. Le Registraire n'a pas appuyé sa proposition sur une analyse des conséquences de l'importation ou de l'exportation.

- 42. Il faudrait établir un régime impératif de dissolution et de liquidation où seraient regroupées les règles d'intérêt public applicables à la dissolution volontaire, à la dissolution administrative et à la dissolution judiciaire des associations, (la dissolution légale pour défaut de publicité étant dorénavant prévue par la *Loi sur la publicité légale*).**

Actuellement les règles sont disséminées dans plusieurs lois.

Le comité est en accord sur le principe de regrouper les règles dans une seule loi. Cependant, avant de se prononcer, le comité désire examiner les dispositions pertinentes afin d'en évaluer les conséquences.

- 43. À la suite de la dissolution volontaire, les créanciers non remboursés devraient pouvoir retracer et recouvrer les biens déjà distribués afin de pourvoir au remboursement de leurs créances.**

Actuellement, les créanciers n'ont pas de recours contre les membres d'une corporation.

Le comité considère qu'il s'agit d'une très mauvaise proposition du Registraire. Les membres n'ont pas accès régulièrement à la situation financière de la corporation. À l'exception d'une fois par année, ils ne sont pas informés de l'état du passif de la corporation. Les membres n'ont pas d'intérêt financier contrairement aux actionnaires dont c'est le seul intérêt. La proposition du Registraire peut être lourde de conséquence pour certains membres. Le comité note également que le Registraire soulève le voile corporatif sans qu'une fraude ou un comportement frauduleux ait eu lieu.

- 44. Les administrateurs et le liquidateur devraient être solidairement responsables pour les dettes de l'association existantes, lors de la dissolution, envers tout créancier non avisé et impayé, à moins que la personne poursuivie n'établisse avoir respecté ses obligations.**

Actuellement, la loi prévoit la responsabilité des administrateurs lorsqu'un créancier n'est pas payé au moment de la dissolution volontaire d'une corporation. Il s'agit donc du statu quo.

Le comité est en accord avec la proposition du Registraire.

- 45. Le tribunal pourrait dissoudre une association pour «toute cause légitime», (l'expression «cause légitime» étant la formulation utilisée maintenant pour désigner la notion de «cause juste et équitable»¹⁴¹).**

Le comité est en accord avec la proposition du Registraire.

- 46. La Loi sur la liquidation des compagnies pourrait régir les associations personnifiées, compte tenu des adaptations nécessaires.**

Le comité est en accord avec la proposition du Registraire.

- 47. Une association personnifiée dissoute devrait pouvoir se reconstituer avec effet rétroactif, quel que soit le motif de dissolution. Elle pourrait également être reconstituée à la demande d'un intéressé.**

Le comité est en accord avec la proposition du Registraire.

- 48. L'association devrait être tenue d'établir un patrimoine d'affectation pour tous les dons, les subventions ou les autres formes d'aide similaires reçus pour un même objet.**

Concernant le patrimoine d'affectation, la proposition inclut non seulement les dons mais aussi les subventions. Or, la subvention est un type de financement qui s'applique généralement au mode de soutien et en appui à la mission globale à laquelle ont accès des organismes communautaires en loisir. Ce soutien est attribué pour la réalisation de la mission et peut-être utilisé pour un ensemble de coûts admissibles selon les besoins et les priorités des organismes soutenus. Le patrimoine d'affectation ne serait pas adapté au caractère souple du soutien en appui à la mission globale. Par ailleurs, ceci s'applique également à la subvention qui soutient la réalisation d'un projet. Dans ce cas, les exigences de programme équivalent probablement au patrimoine d'affectation, l'organisme ne pouvant disposer des fonds attribués que pour les fins du projet en question. En somme, les subventions gouvernementales dirigées par les ministères vers le milieu communautaire ne devraient pas être considérées dans les propositions sur les patrimoines d'affectation.

Le comité émet des réserves sur la proposition du Registraire

- 49. La loi établirait un régime juridique complet visant à protéger les patrimoines d'affectation des associations, c'est-à-dire à assurer que les dons soient affectés à l'objet pour lequel ils ont été consentis. Ce régime viserait d'abord l'administration de l'association. Il s'appliquerait ensuite à la perception des dons, à leur gestion et à leur attribution.**

Des règles protégeraient également l'objet des dons en cas de transformation, d'exportation, de dissolution ou de liquidation d'une association.

50. **La loi pourrait comprendre un régime intégré et complet de recours de justice publique (administratifs, civils et pénaux) et de justice privée (arbitrage), adapté à la clientèle associative et complété par les recours généraux du droit commun.**
51. **Une sanction générale mais légère pourrait s'appliquer à un manquement à une règle applicable à l'ensemble des associations; par exemple, la publicité de l'infraction par le Registraire des entreprises, à la suite d'une plainte d'un intéressé.**

Actuellement la plupart des recours doivent être pris devant la Cour Supérieure. Or, ces recours peuvent être dispendieux et laborieux.

Le comité exprime le plus grand scepticisme quant à la volonté du Registraire de mettre sur pied un recours administratif dont il serait le maître d'œuvre. Quelquefois le mieux est l'ennemi du bien. En l'absence d'explication, le comité suggère d'agir avec une grande circonspection et suggère de ne pas donner suite à la proposition du Registraire.

52. **La transgression d'une mesure de protection de l'objet des dons reçus par une association, y compris les subventions, amènerait des sanctions spécifiques plus lourdes. Ces mesures pourraient aller d'une publicité mensuelle du manquement, à l'administration provisoire ou au transfert forcé du patrimoine d'affectation provenant de dons.**

Actuellement il n'y a pas de disposition créant un patrimoine d'affectation.

Le comité est d'avis que la création d'un patrimoine d'affectation ne simplifiera pas la gestion d'une association. La proposition du Registraire risque de créer un double emploi tant pour les organismes de bienfaisance que ceux qui sont liés par protocole avec un bailleur de fonds. La proposition risque d'augmenter la responsabilité tant des membres que des administrateurs ce qui équivaut à les décourager. Les recours sont disponibles tant pour les organismes de bienfaisance qui ne respectent pas les règles de contingence que ceux qui reçoivent des fonds publics.

Le comité est en désaccord avec cette proposition qui créerait un mécanisme supplémentaire de contrôle.

- 53. Le gouvernement pourrait fournir aux associations personnifiées québécoises un modèle complet de régime juridique d'organisation, de fonctionnement, de dissolution et de liquidation. Ce modèle constituerait un instrument visant à favoriser la vie associative et l'exercice des activités des associations personnifiées. Il présenterait nécessairement un caractère supplétif. Il s'appliquerait à défaut de régime établi par les associations. Ces dernières pourraient cependant y déroger en tout ou en partie.**
- 54. Le sort à réserver aux lois actuelles et aux associations personnifiées régies par ces lois devrait être déterminé en tenant compte des principes suivants :**
- **les dispositions d'intérêt public à caractère général devraient être intégrées dans la future loi et s'appliquer à toutes les associations;**
 - **les dispositions d'intérêt public spécifiques à certaines espèces d'associations devraient former un ensemble juridique particulier qui ne s'appliquerait qu'aux associations visées;**
 - **les dispositions d'intérêt privé d'organisation, de fonctionnement, de dissolution ou de liquidation devraient continuer à faire partie du régime interne des associations visées, mais seulement à titre supplétif;**
 - **les dispositions relatives à des activités ou à des objets non directement reliés au statut de personne morale devraient être insérées dans les lois pertinentes (par exemple, la *Loi sur les inhumations et les exhumations* pour des règles relatives à ces matières);**
 - **les lois n'ayant plus d'objet devraient être remplacées par la future loi;**
 - **les lois ne régissant plus d'association ou dont l'application serait devenue désuète devraient être abrogées;**
 - **les associations existantes devraient être régies par la nouvelle loi ;**
 - **elles profiteraient d'un certain délai, par exemple trois ans, pour passer sous la régie de la nouvelle loi.**
- 55. Le passage (la transition) du droit actuel au droit nouveau devrait tenir compte :**
- **du sort réservé aux lois actuelles;**

- **du régime impératif obligatoire qui serait imposé par la future loi;**
- **du régime supplétif qui serait fourni par règlement du gouvernement;**
- **de la volonté d'instaurer un régime unique visant toutes les associations personnifiées;**
- **d'une volonté manifeste de déréglementation, de simplification et de modernisation du droit actuel.**

Actuellement, la loi prévoit des dispositions supplétives et des dispositions impératives.

Le comité accueille avec intérêt la proposition du Registraire. Cependant, avant de l'appuyer, il considère que la proposition devrait faire partie de la loi et qu'elle soit disponible pour consultation avant qu'une décision soit prise.

Le comité émet des réserves sur la proposition du Registraire.