

*Réforme du droit des associations personnalisées*  
**RAFFERMIR LE STATUT DES ASSOCIATIONS ET  
PROMOUVOIR LES VALEURS DÉMOCRATIQUES**

Mémoire présenté par le  
**CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE**

Au Registraire des entreprises du Québec

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

Février 2005



CHANTIER  
DE L'ÉCONOMIE SOCIALE

4200, rue Adam, Montréal (Québec) H1V 1S9

## **PRÉAMBULE**

---

### **Le Chantier de l'économie sociale : réseau de réseaux associatifs et coopératifs**

Le Chantier de l'économie sociale est une organisation autonome et permanente ayant comme principaux mandats la promotion et le développement de l'économie sociale. Corporation à but non lucratif, le Chantier réunit les promoteurs d'entreprises d'économie sociale oeuvrant dans de multiples secteurs d'activités (environnement, services de proximité, communications, loisirs, habitation, ressources naturelles, enfance-famille, culture, etc.), les organismes de support au développement local (Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), Corporations de développement économique communautaire (CDÉC), Centres locaux de développement, (CLD), etc.) et les grands mouvements sociaux (syndical, communautaire, coopératif, culturel, écologiste et féministe). Le Chantier de l'économie sociale rassemble et représente donc des organisations et entreprises collectives légalement constituées en vertu de formes juridiques coopératives et OSBL.

Le Chantier de l'économie sociale a été créé en mars 1996, dans le cadre de la préparation du Sommet sur l'économie et l'emploi. Les partenaires, au Sommet d'octobre 1996, ont alors demandé que le Chantier de l'économie sociale continue durant deux ans le travail de promotion du concept et de clarification du rôle et du potentiel de l'économie sociale, assure la réalisation des projets d'économie sociale et contribue au développement des politiques et des mesures nécessaires au développement futur de ce secteur d'activités.

En 1998, après une vaste consultation auprès des acteurs et des partenaires à l'échelle du Québec, le Comité d'orientation du Chantier décidait d'assurer la pérennité de l'organisation. Le Chantier de l'économie sociale est ainsi devenu, lors de son assemblée générale de fondation, en avril 1999, une corporation autonome. Son conseil d'administration est composé de vingt-neuf membres représentant les différents acteurs et partenaires de l'économie sociale.

### **L'économie québécoise est plurielle**

Depuis 1996, année de la création du Chantier de l'économie sociale, la plupart des acteurs et observateurs de la scène économique québécoise s'accordent pour dire que l'économie québécoise est plurielle. Pour dire que cette économie n'est pas seulement faite d'interventions publiques et d'investissements privés, mais aussi d'actions (investissements, démarrage d'entreprises, embauches, productions et ventes de biens et services, etc.) menées par des entreprises d'économie sociale. Pour dire que le système économique québécois combine les activités du marché, de l'État ET de la société civile.

Et on parle bel et bien ici d'économie, pas seulement de développement communautaire, avec tous les égards que nous devons aux organismes qui oeuvrent à ce dernier. Pour être bien clair, on parle en fait de : 7151 entreprises (3210 coops et 3941 OSBL), 124 302 emplois et d'un chiffre d'affaires annuel de 17,2 milliards \$. Des chiffres qui, en plus, ne cessent de progresser d'année en année.

### **Une réponse à des besoins peu ou mal desservis**

Avec la naissance du mouvement Desjardins, le précurseur du déploiement de l'économie sociale en milieu rural, cet entrepreneuriat collectif imprime ses couleurs dans le développement économique et sociale du Québec depuis plus d'une centaine d'années. Au cours des dernières décennies, ce déploiement s'est accéléré avec l'émergence des Centres de la petite enfance, des ressourceries, des coopératives de travail, des coopératives d'habitation, des entreprises d'aide domestique et des médias communautaires, pour ne nommer que ceux-là. Et tout indique que l'économie sociale est toujours vouée à une croissance considérable.

### **Des ajustements à la loi**

Le Chantier de l'économie sociale souhaite depuis longtemps que le gouvernement étudie la question du capital associatif et il se réjouit que des propositions l'abordent explicitement. Nous avons d'ailleurs proposé des ajustements à la loi pour permettre la capitalisation mais toujours en prenant pour acquis qu'il y avait au moins une garantie : des avoirs impartageables.

Ce mémoire est le fruit de l'expérience et de la réflexion des membres du Chantier de l'économie sociale. Par ailleurs, en tant que membre du CIRIEC-Canada, nous avons eu l'occasion de collaborer à divers travaux qui ont alimenté nos réflexions sur le sujet.

## **1-. LE CONTEXTE**

---

Le projet de réforme est arrivé inopinément sans que le milieu ne s’y attende d’emblée. Le Registraire a évalué l’importance et l’utilité de cette réforme et le Conseil des ministres l’a autorisé à soumettre sa proposition à une première consultation publique. Nous apprécions, à son juste mérite, cette volonté du Registraire de moderniser le droit associatif au Québec et saluons son souhait d’en arriver à une loi générale spécifique aux associations.

### **Une réforme complexe**

Évidemment, et c’est pourquoi plusieurs associations ont demandé de reporter la date limite de remise des commentaires, cette réforme est complexe et exige davantage de temps pour permettre une réelle appropriation du dossier et la formulation de commentaires. La consultation tenue à Montréal par le Registraire et à laquelle nous avons participé, nous a semblé confuse. Elle a suscité des réactions mitigées compréhensibles compte tenu des mécanismes de consultations auxquelles les milieux associatifs sont habitués.

### **Les fondements associatifs dénaturés**

Par ailleurs, il est regrettable que les travaux du groupe de travail du CIRIEC-Canada<sup>1</sup> sur la question, qui ont duré un an et auquel participait le Chantier de l’économie sociale, n’aient pas davantage été considérés. Ce qui nous laisse avec l’impression qu’il s’agit plus d’un projet issu de la vision de l’administration publique que d’une initiative fondée sur les réalités et les aspirations des associations. Le volet qui concerne les fondements associatifs a été particulièrement dénaturé. Ainsi, s’il est légitime d’alléger le processus administratif pour faciliter la création des associations, il nous apparaît aussi important d’établir des règles claires de fonctionnement qui protégeront l’intérêt collectif.

### **Une occasion à saisir**

Nous percevons cette fois un certain intérêt des milieux concernés à aborder une réforme juridique des associations. Les inquiétudes manifestées mais surtout la participation aux rencontres de consultation et les demandes d’information le confirment. Nous croyons donc qu’une occasion de discuter, de s’entendre et de se sensibiliser mutuellement et collectivement nous est offerte et qu’il faut la saisir.

---

<sup>1</sup> *Vers un nouveau droit associatif, Rapport du groupe de travail sur le statut juridique des associations*, sous la direction de Louis Jolin et Marie-Claire Malo, présenté au Conseil d’administration du CIRIEC, mars 2003.

## **2-. LA PERTINENCE ET LES EXIGENCES DE LA RÉFORME DU DROIT DES ASSOCIATIONS PERSONNIFIÉES**

---

Nous partageons l'analyse du Registraire : il est temps de doter le Québec d'une loi générale sur mesure pour les associations, une loi qui consacre une véritable reconnaissance de leur place et de leur rôle. Depuis trop longtemps, les associations n'ont d'autre choix que d'utiliser, la plupart du temps, un droit d'exception, c.-à-d. une partie de loi qui ne correspond ni à leurs valeurs, ni à leur culture organisationnelle. D'ailleurs, le vocable utilisé par le Registraire, association plutôt qu'OSBL, est significatif pour nous.

### **Une loi est basée sur une culture**

Le Registraire s'appuie sur diverses lois adoptées dans d'autres provinces et d'autres États au Canada, en Europe et aux États-Unis, sans pourtant nous instruire du contexte socio-économique dans lequel évoluent ces lois et règlements. Comment alors interpréter leur succès ? Bien qu'on puisse tirer des enseignements précieux des expériences internationales, il demeure essentiel de contextualiser ces éléments en fonction de la culture et des réalités d'ici. Les exemples ne sont pas nécessairement compatibles avec les sensibilités et les pratiques québécoises. Il est, en effet, important de tenir compte de notre culture organisationnelle et de nos règles habituelles de vie associative basée sur la démocratie. Nous partageons le souci du Registraire d'affirmer la liberté d'association, de reconnaître que la libre association de personnes est un droit et non un privilège consenti par le gouvernement. Toutefois, il nous semble raisonnable de l'encadrer davantage. Déréglementer mais pas déresponsabiliser. Moderniser mais pas dénaturer.

### **Le risque d'occulter la mission sociale**

Une loi sur les associations doit aller au-delà d'un simple cadre à remplir si l'on veut que le statut juridique distinct ait son importance et sa place dans la société. Pour le Registraire, une association est comme un cumul de personnes sans liens de solidarité. Il est donc important que des balises et des obligations plus importantes que celles qui sont prévues par le Registraire soient suggérées. Autrement, le risque est grand d'oublier la mission sociale de l'association pour ne retenir que des impératifs économiques.

Par ailleurs, il semble que les propositions du Registraire visent à corriger des anomalies plutôt qu'à améliorer la situation et le développement des associations. Dans le passé, plusieurs travaux ont été effectués et sont restés sans suite. Il convient donc, cette fois, de prendre le temps pour réussir.

### **3-. LES VALEURS DÉMOCRATIQUES À PROMOUVOIR**

---

Spontanément, après une première lecture, on a l'impression que le Registraire propose un simple cadre sans s'intéresser à la dynamique et au contenu des associations. Cette modernisation, cette déréglementation favorise la liberté, facilite la libre association mais évacue complètement le caractère démocratique fondamental, l'esprit même de l'association. La démocratie, si les propositions du Registraire sont retenues pour préparer le projet de loi, est battue en brèche. Une association, ou un organisme sans but lucratif en général, à une seule personne, la disparition de l'assemblée générale, l'administration par d'autres personnes morales, la disparition de l'obligation de faire ratifier des changements aux règlements par les membres sont autant d'accroc à l'idéal démocratique véhiculé actuellement dans les associations québécoises.

#### **Un certain nombre de règles**

Quelle crédibilité aura cette loi si elle favorise davantage la gestion que la vie associative elle-même. Si l'accès à un statut associatif est aussi simple et aussi peu régi, il sera difficile de lui accorder une réelle crédibilité. Il convient donc d'étudier un certain nombre de règles pouvant s'appliquer une association en fonction de son développement et de son importance. Les valeurs et les principes qui sous-tendent les propositions du Registraire s'appellent surtout : facilité, performance, efficacité, rentabilité. Nous ne sommes pas contre, au contraire. Mais nous croyons fermement que l'association est aussi une école de citoyenneté, une école de démocratie. L'association est l'un des fondements de la démocratie participative.

#### **L'esprit communautaire est absent**

Un élément étonnant dans les propositions du Registraire est l'absence de l'esprit associatif, de la vie communautaire. La vision du Registraire semble reposer sur l'individualisme et le consommateur. Or, en évacuant les valeurs communautaires et collectives de son projet, le Registraire ne tient pas compte du vécu et de la réalité de la vie associative au Québec.

S'il est utile d'alléger les processus, il ne faut pas tomber dans le piège de trop vider le statut de sa substance. Qu'une association ait des obligations à remplir pour obtenir statut et privilèges est normal et contribue à lui conférer une légitimité. Il nous semble que la lecture du droit associatif qui se dégage du document de consultation affaiblirait la pérennité de l'association et remettrait en cause sa légitimité.

### **Créer une association est un geste public**

Nous croyons que la création d'une association constitue un geste public plutôt que privé, c.-à-d. qui a un sens pour toute la société. L'acte de création devrait donc comprendre les objets parce que ceux-ci ont une importance sociale et une influence sur le statut fiscal des organismes à but non lucratif. Nous considérons que le public a le droit de connaître l'objet ou les objets que poursuit une association dès le début.

### **Une association est groupement de personnes**

Ainsi, qui dit association, le dictionnaire le confirme très clairement, dit aussi groupe de personnes. Or, on parle bien d'association et non d'organisme ici. Qu'une fondation soit créée et/ou gérée par une personne peut, à la limite, se comprendre et être considéré dans une partie de la loi. Mais comment peut-on concevoir une association à une seule personne? Nous sommes en complet désaccord avec cette proposition qui va complètement à l'encontre de l'esprit associatif.

### **L'assemblée générale des membres**

Dans l'esprit de beaucoup de monde et dans la pratique habituelle des associations, l'assemblée générale d'une association possède des pouvoirs et représente la volonté des membres. Elle permet, notamment d'élire les administrateurs à qui les membres confient des mandats et des pouvoirs. Nous estimons que l'assemblée générale annuelle des membres doit être incluse dans l'impératif.

### **Le conseil d'administration**

Cet organe administratif maintenant reconnu des associations doit demeurer et ses pouvoirs révisés afin de bien correspondre aux besoins et aux défis actuels des associations. La reddition de comptes annuelle est une étape démocratique incontournable.

Toute loi spécifique sur les associations devrait raffermir et véhiculer les valeurs fondamentales de tout le secteur. Parmi elles, nous notons:

- ❑ la démocratie et son expression à travers les instances de l'association
- ❑ le sens de la communauté
- ❑ la contribution à la collectivité
- ❑ la prise en charge par les citoyennes et citoyens
- ❑ la transparence envers les membres
- ❑ la confiance du public

## **4-. LE PATRIMOINE D'UNE ASSOCIATION APPARTIENT AUX MEMBRES COLLECTIVEMENT**

---

Pour l'ensemble des gens concernés, le patrimoine d'une association est collectif. Il appartient à ses membres collectivement. Le patrimoine d'une association est le résultat d'un travail collectif d'année en année, souvent sur quelques décennies. L'association et la propriété collective de ses biens et de son patrimoine transcendent les intérêts individuels de ses membres. Diverses sources de revenus et d'apports bénévoles ont contribué à l'accumulation d'un capital collectif. Il est la somme des énergies individuelles et collectives, des projets, des décisions, des actions, d'une foule de personnes et de partenaires, de réseaux. En toute circonstance, même en l'absence de dons et de subventions, il ne devrait pas y avoir de gain privé ni de transformation en gain privé d'un patrimoine qui appartient collectivement aux membres qui a souvent, de surcroît, l'appui d'une collectivité et/ou d'une communauté.

Dans l'ensemble, les propositions du Registraire protègent le patrimoine d'affectation, c.-à-d. l'appui accordé par des gouvernements et des fondations, et donc des dons, des impôts et des taxes payés par les citoyennes et citoyens. Mais pas tout à fait.

### **Un exemple concret**

Les OSBL d'habitation constituent un important et nécessaire parc de logements accessibles aux ménages à faible et modeste revenu. Il s'agit de plus de 900 organismes qui offrent en location plus de 30 000 unités de logement. Cette richesse collective serait menacée si le registraire allait de l'avant avec son projet. La proposition, telle que formulée, permet aux membres d'une association sans but lucratif en habitation de vendre son ou ses immeubles et de se partager la plus value, après avoir remboursé les subventions reçues dans la mesure où les subventions à la réalisation seraient considérées comme un patrimoine d'affectation

La Loi sur les compagnies permet actuellement cette forme de répartition des biens. Ceci nous semble une faille à corriger. Dans la pratique, beaucoup d'OSBL ont indiqué dans leurs lettres patentes qu'en cas de dissolution, les biens sont dévolus à une organisation exerçant des activités analogues. Il est impératif de refermer cette brèche dans la loi actuelle et de rendre la pratique de ces OSBL obligatoire, or le projet du Registraire fait le contraire.

Dans l'hypothèse où des immeubles propriétés d'OSBL d'habitation seraient vendus, des sommes importantes pourraient être dégagées à la fin des conventions d'exploitation, 25 ou 35 ans après le versement de la subvention des gouvernements et des municipalités. Cette vente bénéficierait injustement aux membres restants et aurait pour impact de retirer du marché des logements abordables qui profitent à plusieurs

génération de ménages. Toute modification apportée par le registraire au droit des associations devrait préserver et même renforcer la pérennité du parc immobilier collectif québécois. Pour nous, il est très important que la loi prévoit que les biens de l'association doivent, lors de la dissolution, être transmis à une organisation exerçant des activités similaires pour éviter la dilapidation de cet important actif.

## **5-. L'ÉMISSION DE CAPITAL ASSOCIATIF N'EST PAS UNE SOLUTION AU SOUS-FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS**

---

Le Chantier de l'économie sociale souhaite depuis longtemps que le gouvernement étudie la question de la capitalisation des associations et il se réjouit que des propositions l'abordent explicitement. Nous avons d'ailleurs proposé des ajustements à la loi pour permettre la capitalisation mais toujours en prenant pour acquis qu'il y avait des garanties afférentes : la non-partageabilité des avoirs, une limite (à déterminer) sur le rendement des investissements et des modalités de rachat adaptées à la réalité des associations.

Le Registraire a interprété l'émission de capital associatif comme la solution au sous-financement des associations. Cette interprétation n'est pas juste.

Le Registraire confond financement et capitalisation. La capitalisation est la création d'un patrimoine durable (actifs nets) qui sert de base à la mission associative. Ce n'est pas comparable au financement des activités, financement qui comble à la fois la sous-capitalisation mais également, et dans une proportion importante, les coûts associés à des activités non marchandes ou visant des marchés non entièrement solvables. Le capital, qui apparaît au bilan d'une association, ne remplace donc pas le financement, qui peut à la fois être du capital (par exemple, une subvention pour la construction d'un lieu culturel) ou des revenus annuels (comme une contribution au frais de fonctionnement d'un organisme communautaire).

De plus, toutes les associations n'auront pas recours d'emblée à la capitalisation. Il serait donc sage de procéder à une étude qui permettrait de mesurer les opportunités, avec l'exemple d'autres législations à l'appui, et les écueils à éviter. Notamment, il faut s'assurer que les mécanismes de capitalisation ne deviendront pas une condition au financement public ou un remplacement de tel financement. La capitalisation des associations vise à accroître leur potentiel d'action et leur pérennisation, non à remplacer le rôle de l'État dans l'appui à leur mission. Il est donc compréhensible que de nombreuses associations communautaires et culturelles craignent qu'une telle opportunité entraîne un recul du financement gouvernemental et les oblige à rechercher plus de financement privé.

Pour l'instant, tout en offrant notre plus entière collaboration aux travaux menant à des mesures facilitant l'émission de capital associatif, il nous semble opportun de d'abord nous assurer que les principes et les valeurs démocratiques des associations soient assurées avant d'envisager des formes et mesures permettant l'émission de capital. Également, la question du statut fiscal devra aussi faire partie des discussions.

## 6-. DES INQUIÉTUDES ET DES PRÉOCCUPATIONS LÉGITIMES QUI DOIVENT ÊTRE DISCUTÉES

---

De manière sommaire, nous souhaitons identifier ici certains irritants sur lesquels il conviendrait d'accorder plus d'attention dans le cadre d'une consultation plus large.

- **L'approche contractuelle.** C'est l'orientation privilégiée par le Registraire qui est traduite strictement dans un contrat de gré à gré entre l'association et le membre et qui néglige complètement l'union solidaire des membres à leur association en fonction d'une mission ;
- **L'engagement et le bénévolat.** Des propositions du Registraire concernent le nombre et le poids des responsabilités devant être assumées par les administrateurs bénévoles. Il est important de s'interroger sur l'impact de ces propositions qui pourraient freiner l'engagement et le bénévolat ;
- **Comptabilité du patrimoine d'affectation.** Si cette proposition vise à protéger les donateurs, elle risque de devenir beaucoup trop exigeante pour les associations. Il faudrait aborder cette question de façon réaliste. Par ailleurs, nous comprenons mal que les subventions soient incluses en sachant que les bailleurs de fonds ont déjà des critères très élaborés pour assurer une bonne utilisation des fonds publics;
- **Prêt.** Considérant la nature et la mission de nos organisations, nous ne voyons aucun intérêt ni pertinence à ce qu'une association puisse faire un prêt à l'un de ses administrateurs. Une telle proposition, qui nous semble peu conforme à l'esprit associatif, ouvre la voie à des abus, oblige l'ensemble des membres à endosser le prêt et met en danger le statut fiscal des associations;

Nous pourrions allonger cette liste mais allons nous restreindre à ces derniers points pour l'instant en espérant que nous aurons l'occasion de nous rattraper dans le cadre d'un véritable chantier de travail pour doter le Québec de cette loi générale attendue.

## **7-. POUR LA MISE EN PLACE D'UNE COMMISSION ITINÉRANTE DE CONSULTATION**

---

**Considérant** le grand nombre et la diversité des associations, la complexité des enjeux et le grand nombre de personnes impliquées ;

**Constatant** que la très grande majorité des participants aux consultations du Registraire, mais aussi des responsables associatifs, ne sont pas au fait des relations de ces propositions avec le Code civil et de leur impact sur une future loi, il conviendrait donc de bien l'expliquer à tout le monde ;

**Considérant** que le débat sur la destination du patrimoine d'une association constitue un enjeu social majeur qui doit être analysé plus longuement ;

**Souhaitant** que la cohabitation entre les entreprises d'économie sociale à statut de coopératives ou d'OSBL et leurs outils financiers respectifs ne soit pas interprétée comme une concurrence mais soit plutôt abordée dans une perspective de complémentarité de choix à exercer par les personnes qui désirent se regrouper et que ces discussions méritent qu'on leur accorde toute l'attention nécessaire ;

**Estimant** que les propositions relatives à l'émission de capital associatif devraient faire l'objet d'études d'impact à partir d'expériences réalisées dans différents pays ;

**Réaffirmant** l'importance d'une loi générale sur les associations,

### **Le Chantier de l'économie sociale recommande au Gouvernement du Québec :**

- La mise en place d'une commission de consultation itinérante qui aurait le mandat de rencontrer et d'écouter les personnes intéressées dans les diverses régions du Québec sur la base des principes démocratiques qui font consensus dans le mouvement associatif et des enjeux identifiés lors de l'actuelle consultation du Registraire ;
- La nomination de commissaires issus, notamment, des rangs des divers milieux associatifs ;
- Le dépôt public du rapport de consultation et la préparation d'un projet de loi des associations ;
- La tenue d'une commission parlementaire ouverte au public.

